제154회 노동포럼

# 불안정 노동시장의 사회안전망과 직업훈련 어떻게 할 것인가?

- 일시 : 2022년 7월 12일(화) 14:00~16:00
- 장소 : 청년문화공간JU동교동, 바실리오홀
- 주최 : 한국노동사회연구소
- 후원 : 프리드리히에버트재단

| 시간 | 프로그램 |
|---|---|
| 13:40 | **등록** |
| 14:00 | **[ 사회 ]** **윤정향** 한국노동사회연구소 선임연구위원<br><br>**[발제 1] "플랫폼노동 직업능력과 교육훈련 검토"**<br>**남재욱** 한국교원대학교 교수<br>**[발제 2] "플랫폼노동 사회안전망 확대 방안 검토"**<br>**유성규** 노동건강연대 운영위원/노무법인 참터 노무사 |
| 14:50 | **휴식** |
| 15:00 | **[토론 1]** **권혜원** 동덕여자대학교 경영학과 교수<br>**[토론 2]** **강금봉** 경제사회노동위원회 전문위원<br>**[토론 3]** **김종진** 한국노동사회연구원 선임연구위원 |
| 15:45 | **종합토론** |

# 목 차


**발표 1.** **플랫폼노동 직업능력과 교육훈련 검토** ····· 1
**남재욱** 한국교원대학교 교수

**발표 2.** **플랫폼노동 사회안전망 확대 방안 검토** ····· 27
**유성규** 노동건강연대 운영위원/노무법인 참터 노무사

**토론 1.** **권혜원** 동덕여자대학교 경영학과 교수 ····· 47

**토론 2.** **강금봉** 경제사회노동위원회 전문위원 ····· 51

**토론 3.** **김종진** 한국노동사회연구원 선임연구위원 ····· 56

발표 1.

# 플랫폼노동 직업능력과 교육훈련 검토

남재욱 | 한국교원대학교 교수

# 플랫폼 노동자의 직업능력과 교육훈련[1)]

2022. 07. 12.

**한국교원대학교 남재욱**

## 1. 문제제기

○ 플랫폼 노동자의 직업능력과 교육훈련 문제는 한 편으로 플랫폼 노동자들이 공통으로 가지고 있는 공통의 욕구에 대한 문제이지만, 다른 한 편으로는 플랫폼 노동자 유형에 따라 상당한 차이가 있다는 점에서 문제 해결에 어려움 점이 있음.

○ 지난 2020년 조사 결과에 따르면 [그림 1]에 나타난 것처럼 플랫폼 노동자의 교육훈련 기회 부족은 플랫폼 노동자 공통의 문제임.

- 다른 유형의 일자리 만족도에서는 대체로 웹기반 플랫폼 노동자 〉 전체노동자 〉 지역기반 플랫폼 노동자의 경향이 나타나고 있어 플랫폼 노동자가 그 유형에 따라 노동환경에 상당히 뚜렷한 차이가 있음을 알 수 있음.
- 그러나 다른 유형의 일자리 만족도와 달리 '안정성' 항목과 '교육훈련 기회' 항목에서는 플랫폼 노동자들의 유형을 막론하고 전체노동자 대비 낮은 만족도를 보이고 있어, 노동의 불안정성과 숙련개발 기회의 부족이 플랫폼 노동자 공동의 문제임을 시사함.[2)]

○ 그러나 실제로 플랫폼 노동은 그 유형에서 뿐만 아니라 숙련수준에서도 상당히 큰 차이를 보이고 있으며, 이는 플랫폼 노동자의 교육훈련에 대한 희망이나 교육훈련에 참여하지 않는 이유 등에서도 확인됨.

- 이에 관해서는 이후에 좀 더 상세하게 살펴볼 것임.

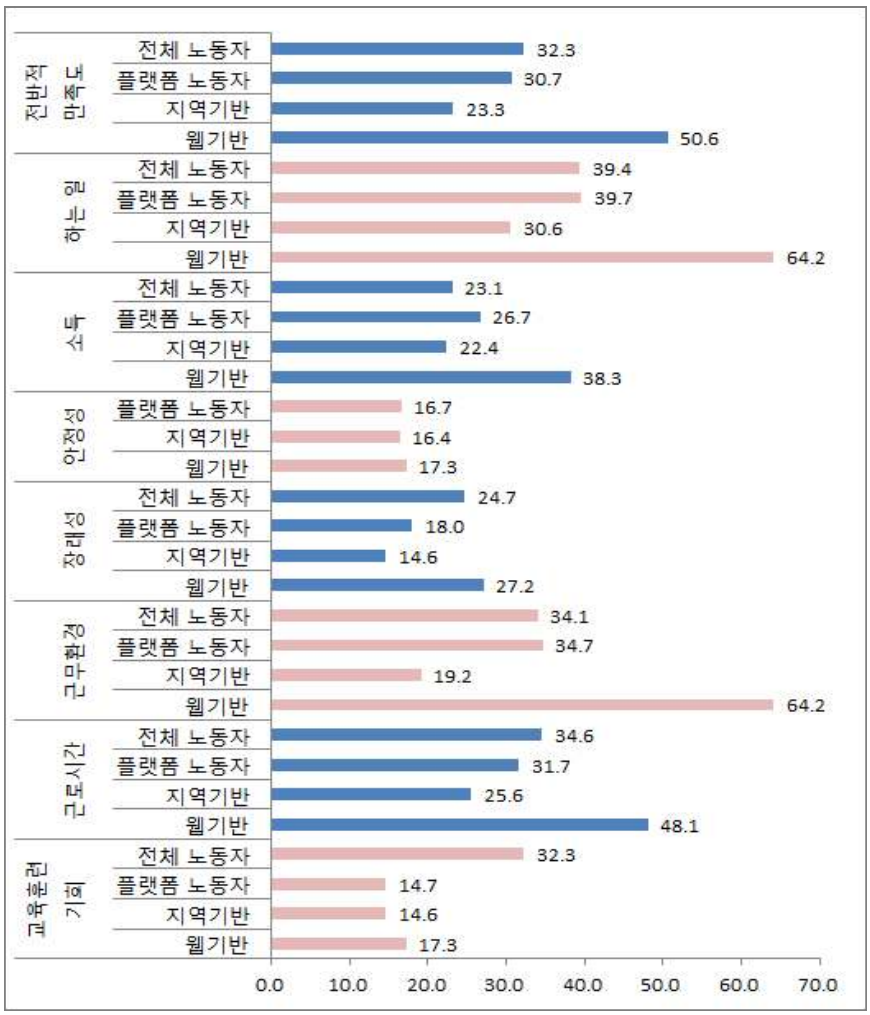
---

1) 본 발표문은 저자가 연구책임자로 작성한 연구보고서(『플랫폼 노동자의 사회적 권리 보장 연구』(남재욱·김봄이·크리스티나 히슬, 2020))와 경제사회노동위원회 발표자료(『플랫폼 노동자의 직업능력 관련 과제』, 2021년)를 기초로 일부분을 보완하여 작성하였음.

2) 안정성 항목의 경우 통계청 사회조사에 없는 항목으로 전체 노동자와 비교가 어려움. 남재욱 외(2020)의 연구에서는 이를 보완하기 위해 '미래에 대한 안정성 전망'을 별도로 설문하고 이를 한국보건사회연구원의 성인 전체 대상의 조사와 비교했으며, 그 결과 10점 척도에서 전체 성인 5.7점, 지역기반 3.5점, 웹기반 3.7점으로 나타나 불안정이 플랫폼 노동자 공통의 문제임을 확인하였음.

**[그림 1] 플랫폼 노동자와 전체 노동자의 일자리 만족도 비교**

(단위: %)




주1. 전체 노동자는 통계청 사회조사의 근로 여건 만족도 조사 대상 임금근로자.
주2. 각 항목의 값은 5점 척도의 만족도 조사에서 '약간 만족'과 '매우 만족'의 비율임.
자료: 남재욱 외(2020).

○ 플랫폼 노동의 교육훈련에 있어서 ① 공통의 결핍과 ② 상이한 욕구가 동시에 나타나는 것은 "플랫폼 노동"이라는 범주가 가진 이중적 속성 때문임.

- 플랫폼 노동은 일의 내용이나 성격에 따른 범주가 아닌 '디지털 플랫폼'을 통해 노동이 거래된다는 거래의 방식에 따른 범주로 다양한 내용을 가진 노동이 포함될 수밖에 없는 범주화의 성격을 가지고 있음.

- 다만 이 '거래의 방식'은 전통적인 의미의 고용계약관계에서 벗어나 있다는 공통의 특성을 가지고 있으며 이는 노동법적 권리, 사회보장적 권리, 그리고 직업능력개발 제도로부터 일정하게 소외될 수 있는 원인으로 작용하고 있음.

○ 그런데 직업능력과 교육훈련 측면에서 플랫폼 노동이 가진 '공통의 문제'의 중심이 '플랫폼 노동' 그 자치가 아닌 '고용계약관계의 부재'에서 도출된다고 하면 플랫폼 노동의 교육훈련 문제 해결 역시 여기에 초점을 맞추는 것이 더 정확한 접근이 될 수 있음을 의미함.

- 이는 '플랫폼 노동'이라는 범주가 아닌 '전형적인 고용계약에서 벗어난 노동', 즉 '종속계약자(dependent contractor)'라는 면에 주목해야 할 필요가 있음을 시사

○ 이하에서는 플랫폼 노동자의 직업능력과 교육훈련 문제에 대한 이와 같은 공통점과 차이점에 대한 인식을 기초로 플랫폼 노동자의 직업능력개발 현황 및 욕구, 직업능력개발 현황과 문제점, 그리고 향후 과제의 방향에 대해 살펴보기로 하겠음.

## 2. 플랫폼 노동자의 직업능력개발 현황과 욕구

○ 플랫폼 노동자의 직업능력개발 참여 현황 및 욕구에 대해서는 대규모의 조사가 이루어지지는 못한 상황이며, 여기에서는 남재욱 외(2020)의 연구에서 플랫폼 노동자 300명을 대상으로 한 설문조사와 12명을 대상으로 한 면접조사 결과를 바탕으로 대략적으로 살펴보겠음.

- 조사기간은 2020년 7월~9월이며, 조사대상자 개요는 아래 표1, 표2와 같음.
- 표집틀이 없이 플랫폼 노동자의 SNS, 커뮤니티, 초기설문대상자를 통한 눈덩이 표집 등의 방법으로 설문이 이루어졌다는 점에서 대표성의 한계가 있음. 전체 표본이 300건에 불과하여, 직종별로 구분했을 때는 표본수가 적다는 문제도 있음.
- 이 자료에서는 생략했지만 대략적인 성별, 연령, 지역, 학력 분포는 대규모 조사를 수행한 한국노동연구원의 조사 등과 유사함.

**〈표 1〉 설문조사 대상자의 직종 분류**

(단위: 명, %)

| 구분 | | | 인원 | 비율 |
|---|---|---|---|---|
| 플랫폼 이용방식 | | 지역기반(location-based) | 219 | 73.0 |
| | | 웹 기반(web-based) | 81 | 27.0 |
| 직종 | 지역 기반 | 운송(배달, 대리, 퀵, 심부름 등) | 169 | 56.3 |
| | | 지역형 서비스(돌봄, 가사, 홈케어 등) | 36 | 12.0 |
| | | 전문서비스(교육, 회계·법률, 주문제작 등) | 14 | 4.7 |
| | 웹 기반 | 전문서비스(통번역, 교육, 회계법률 등) | 12 | 4.0 |
| | | IT·디자인(프로그래밍, 웹디자인 등) | 36 | 12.0 |
| | | 미세업무(타이핑, 데이터 입력 등) | 13 | 4.3 |
| | | 창작(웹툰, 웹 소설, 일러스트 등) | 20 | 6.7 |

자료: 남재욱 외(2020)

**〈표 2〉 플랫폼 노동자 심층면접 참가자**

| 구분 | 연령 | 플랫폼 직업 | 직종분류 |
|---|---|---|---|
| L1 | 44 | 대리운전 | 운송 |
| L2 | 47 | 퀵서비스 | |
| L3 | 37 | 배달 | |
| L4 | 62 | 가사서비스 | 지역형 서비스 |
| L5 | 46 | 가사서비스 | |
| L6 | 30 | 사진촬영 | 지역기반 전문서비스 |
| L7 | 27 | 음악레슨 | |
| L8 | 33 | 통번역 | 웹 기반 전문서비스 |
| L9 | 28 | 통번역 | |
| L10 | 35 | 여행플래너 | |
| L11 | 25 | 프로그래머 | IT·디자인 |
| L12 | 29 | PPT 디자인 | |

자료: 남재욱 외(2020)

○ 플랫폼 노동의 직종별 숙련요구도를 파악하기 위해 업무 숙달기간에 대한 평가를 질문하였는데, 기본업무 수행(큰 실수 없이 업무를 수행하기 위해 걸리는 시간), 능숙숙달(다른 사람을 지도할 수 있을 정도로 능숙해지는데 걸리는 시간)을 질문

- 숙달기간에는 직종에 따른 차이가 큰데, 기본 숙달 기간 기준 지역형 서비스는 91.7%가 3개월 미만, 응답자 전원이 1년 미만으로 답했으며, 운송(3개월 45.6%, 1년 80.5%), 웹기반 미세업무(3개월 53.8%, 1년 76.9%) 역시 짧은 숙달 기간이 요구되는 것으로 응답함. 반면 웹기반 전문서비스(3개월 25.0%, 1년 50%), 창작(3개월 25.0%, 1년 60.0%), 지역기반 전문서비스(3개월 28.6%, 1년 71.5%) 등의 직종에서는 좀 더 긴 숙달기간이 필요한 것으로 응답함.
- 타인을 지도할 수 있을 정도의 숙련에 걸리는 기간에 대한 응답은 이와 약간 차이가 있는데, 지역형 서비스는 여전히 가장 낮은 숙달기간을 요하는 것으로 나타난 반면 운송은 3개월 28.4%, 1년 43.8%로, 1년 51.1%로 나타난 지역기반 전문서비스 보다 오히려 긴 숙달기간을 요한다고 응답하였음. 다만 그 밖의 숙달기간에 대한 응답은 대체로 기본 숙달기간과 유사한 순위를 보임.
- 전반적으로는 웹기반 〉 지역기반의 숙달기간을 보이지만, 웹기반 중 미세업무는 저숙련 업종에 가까운 숙달기간을, 지역기반 중 전문서비스는 중·고숙련 업종에 가까운 숙달기간을 보였다는 점에서, 노무제공 장소에 따른 분류와 숙련에 따른 분류가 반드시 일치하지는 않는다는 것을 확인할 수 있었음.

**〈표 3〉 플랫폼 노동자의 직종별 업무 숙달기간**

(단위: 명, %)

| 구분 | | | 전체 | 숙달기간 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 3개월 미만 | 3개월~1년 미만 | 1~3년 미만 | 3년 이상 |
| 기본 업무 수행 | 전체 | | 300 | 46.0 | 31.0 | 14.7 | 8.3 |
| | 지역 기반 | 운송 | 169 | 45.6 | 34.9 | 17.8 | 1.8 |
| | | 지역형 서비스 | 36 | 91.7 | 8.3 | 0.0 | 0.0 |
| | | 전문서비스 | 14 | 28.6 | 42.9 | 14.3 | 14.3 |
| | | 지역기반 계 | 219 | 52.1 | 31.1 | 14.6 | 2.3 |
| | 웹 기반 | 전문서비스 | 12 | 25.0 | 25.0 | 8.3 | 41.7 |
| | | IT·디자인 | 36 | 25.0 | 33.3 | 13.9 | 27.8 |
| | | 미세업무 | 13 | 53.8 | 23.1 | 15.4 | 7.7 |
| | | 창작 | 20 | 25.0 | 35.0 | 20.0 | 20.0 |
| | | 웹 기반 계 | 81 | 29.6 | 30.9 | 14.8 | 24.7 |
| 능숙 숙달 | 전체 | | 300 | 32.7 | 14.3 | 22.0 | 31.0 |
| | 지역 기반 | 운송 | 169 | 28.4 | 15.4 | 30.8 | 25.4 |
| | | 지역형 서비스 | 36 | 77.8 | 22.2 | 0.0 | 0.0 |
| | | 전문서비스 | 14 | 35.7 | 21.4 | 7.1 | 35.7 |
| | | 지역기반 계 | 219 | 37.0 | 16.9 | 24.2 | 21.9 |
| | 웹 기반 | 전문서비스 | 12 | 16.7 | 0.0 | 16.7 | 66.7 |
| | | IT·디자인 | 36 | 19.4 | 8.3 | 25.0 | 47.2 |
| | | 미세업무 | 13 | 46.2 | 7.7 | 7.7 | 38.5 |
| | | 창작 | 20 | 10.0 | 10.0 | 5.0 | 75.0 |
| | | 웹 기반 계 | 81 | 21.0 | 7.4 | 16.0 | 55.6 |

자료: 남재욱 외(2020)

○ 플랫폼 노동자들은 전반적으로 현재 수행하는 직무와 관련한 직업훈련 경험이 적고, 플랫폼 업체를 통한 입직훈련이 이루어지는 가사·돌봄 영역(지역형서비스)를 제외하면 훈련경험은 본인 부담 하에서 이루어졌음.

- 플랫폼 노동자의 직무관련 훈련 경험은 전체 32.7%으로 낮고, 지역기반(31.5%)과 웹기반(35.8%)의 차이는 적지만, 지역기반에서는 입직훈련이 이루어지는 지역형 서비스(61.1%)을 제외하면, 운송(26.0%)이나 지역기반 전문서비스(21.4%)의 직업훈련경험은 미세업무(15.4%)를 제외한 웹기반 플랫폼 노동보자 낮음.

- 또한 대부분 업종에서 플랫폼이 제공하는 훈련의 비중은 낮았으며, 이는 상대적으로 훈련경험이 높은 웹기반 플랫폼 노동의 경우도 마찬가지로 나타나, 숙련개발의 개인화가 뚜렷하게 확인되었음.

○ 유일하게 플랫폼 기업이 노무제공자에게 어느 정도 유의미한 직업훈련을 체계적으로 제공하고 있는 사례는 가사·돌봄 영역이었음.

- 가사·돌봄 영역 플랫폼 노동자들은 이 영역에서의 교육훈련에 대한 효능감을 시사

그전에 사전교육을 참 많이 시켜요. 그리고 늘 그 앱을 보내 줘요. 이렇게 교육 같은 것을, 어떻게 어떻게 주의를 하라고, 이런 경우 어떻게 주의하라고 일괄적으로 쫙 보내요. (L4, 가사서비스)

너무 도움이 됐죠. [중략] 물론 일을 하면서 스스로 배우는 게 더 많기는 한데, 약간 이렇게 하면 되겠구나 하는 큰 흐름 같은 것은 잡을 수 있었어요. (L5, 가사서비스)

- **다만 해당 업종이 높은 수준의 숙련개발을 요구하는 영역이 아니라는 점에서 지속적인 숙련개발에 대한 투자 및 이를 통한 경력·임금의 상승 경로를 만들어내는 것이 쉽지는 않다는 점도 확인할 수 있었음.**

처음에 그때 교육받은 거로도 충분하고 우리는 주부들이니까 가정집 일들은 다 잘한다고 봐요. (L4, 가사서비스)

직무교육 정도, 지금도 하고 있는 거지만 직무교육, 특별히 기술이 필요하거나 새로운 기술을 습득하거나 이런 부분이 필요한 일은 아니잖아요, 이 일 자체가. [중략] 특별히 교육을 받을 부분이 없어요, 사실은. (L5, 가사서비스)

**〈표 4〉 플랫폼 노동자의 현재 업무 관련 직업훈련 경험(지난 1년간)**

(단위: 명, %)

| 구분 | | 전체 | 현재 업무 관련 직업훈련 경험 비율 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 모든 훈련 경험 합산 | 플랫폼 제공훈련 | 현장훈련 (OJT) | 개인부담 교육훈련 | 국가비용 지원훈련 |
| 전체 | | 300 | 32.7 | 14.3 | 11.0 | 14.3 | 5.3 |
| 지역 기반 | 운송 | 169 | 26.0 | 13.0 | 10.1 | 4.7 | 3.6 |
| | 지역형 서비스 | 36 | 61.1 | 47.2 | 13.9 | 25.0 | 5.6 |
| | 전문서비스 | 14 | 21.4 | 7.1 | 21.4 | 14.3 | 0.0 |
| | 지역기반 계 | 219 | 31.5 | 18.3 | 11.4 | 8.7 | 3.7 |
| 웹 기반 | 전문서비스 | 12 | 50.0 | 8.3 | 25.0 | 50.0 | 8.3 |
| | IT·디자인 | 36 | 30.6 | 2.8 | 2.8 | 27.8 | 11.1 |
| | 미세업무 | 13 | 15.4 | 0.0 | 7.7 | 15.4 | 7.7 |
| | 창작 | 20 | 50.0 | 5.0 | 15.0 | 30.0 | 10.0 |
| | 웹 기반 계 | 81 | 35.8 | 3.7 | 9.9 | 29.6 | 9.9 |

자료: 남재욱 외(2020)

○ **가사노동 외 저숙련 플랫폼 부문에서도 유사한 경향이 확인됐는데, 운송 영역의 경우 한 편으로 직무관련 교육훈련 필요성을 요하지만 장기적으로는 오히려 현재의 일에 대한 교육훈련보다 창업 등 전직을 위한 교육훈련 욕구가 두드러짐.**

퀵은 제가 받아 본 게 있어요. 뭐냐 하면 라이딩 교육이라고 하는데, 이것은 진짜 받을 만한 거예요. 일본에서 만든 프로그램이지만 제가 오토바이를 그렇게 오래 탔는데도 모르는 사실이 보이는 것을 알려 주는 거예요. [중략] 그래서 이런 교육은 진짜 필요하지 않느냐? (L2, 퀵서비스)

요즘은 원래부터 하려고 했던 돈이 많이 안 드는 인터넷 쇼핑몰을 준비하고 있거든요. 그래서 돈이 많이 안 들기 때문에 실패해도 크게 데미지가 적은 걸로 지금 골라서 그것을 지금 준비하고 있기는 합니다. 그런 쪽으로 교육을 받고 있는데 그런 쪽으로 지원 받을 수 있는 게 있다면 … (L1, 대리운전)

○ 상대적으로 높은 수준의 숙련을 요구하는 업종에서 일하는 플랫폼 노동자의 경우 직업적 '불안정'을 '자기계발'을 통해 극복하려는 경향이 확인되는데, 프리랜서에 가까운 노동을 하고 있다 보니, 숙련개발은 사실상 개인에게 맡겨져 있는 상황임.

- 국민내일배움카드 등 국가 지원 교육훈련의 경우 상대적으로 고숙련자를 위한 훈련 프로그램이 부족한 문제가 있다는 의견을 제시하기도 했음.

> 그래서 노후 불안하니까 계속 개발하고 있는 거고, 그래서 자기개발하는 도중에 플랫폼을 발견해서 계속 번역하고 익숙해지려고 하는 거기 때문에, 불안하죠. (L9, 통번역)
>
> 그리고 국가에서 해 주는 그런 교육들도 있잖아요. 그런데 그런 것은 사실 수준이 많이 처음 하시는 분들을 위한 그런 교육만 있다 보니까, 저 같은 경우는 사실 딱히 그런 게 없어서 뭔가 제대로 된 그것을 받을 수 있는 곳이 있으면 한 번 해볼 것 같아요. (L6, 촬영)

○ 다음으로 향후 직업훈련에 참여할 의사가 있는지에 대해 문의했는데, 무조건 받겠다는 응답은 현재 일과 관련된 훈련 9.7%, 다른 분야의 훈련 13.0%로 오히려 다른 분야의 훈련의사가 높았으며, 훈련비가 지원될 경우 받겠다는 응답은 각각 50.0%, 49.5%로 비슷한 정도로 나타남.

- 현재 일과 관련된 직업훈련을 지원여부와 무관하게 '받지 않겠다.'는 응답은 운송(50.3%), 지역형 서비스(41.7%), 웹기반 미세업무(30.8%) 순으로 높은 반면, 창작(5.0%), 지역기반 전문서비스(14.3%), 웹기반 전문서비스(14.3%) 업종은 낮은 것으로 나타나, 상대적으로 고숙련일수록 현 직종과 관련한 훈련 욕구가 높았음.

**〈표 5〉 플랫폼 노동자의 향후 직업훈련 희망**

(단위: 명, %)

| 구분 | | 전체 | 현재 일과 관련된 훈련 | | | 다른 분야의 훈련 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 무조건 받음 | 무조건 받지 않음 | 지원되면 받음 | 무조건 받음 | 무조건 받지 않음 | 지원되면 받음 |
| 전체 | | 300 | 9.7 | 40.3 | 50.0 | 13.0 | 37.7 | 49.3 |
| 지역 기반 | 운송 | 169 | 5.9 | 50.3 | 43.8 | 9.5 | 45.0 | 45.6 |
| | 지역형 서비스 | 36 | 16.7 | 41.7 | 41.7 | 13.9 | 38.9 | 47.2 |
| | 전문서비스 | 14 | 14.3 | 14.3 | 71.4 | 21.4 | 28.6 | 50.0 |
| | 지역기반 계 | 219 | 8.2 | 46.6 | 45.2 | 11.0 | 42.9 | 46.1 |
| 웹 기반 | 전문서비스 | 12 | 8.3 | 25.0 | 66.7 | 33.3 | 16.7 | 50.0 |
| | IT·디자인 | 36 | 16.7 | 30.6 | 52.8 | 13.9 | 33.3 | 52.8 |
| | 미세업무 | 13 | 23.1 | 30.8 | 46.2 | 38.5 | 7.7 | 53.8 |
| | 창작 | 20 | 5.0 | 5.0 | 90.0 | 5.0 | 20.0 | 75.0 |
| | 웹 기반 계 | 81 | 13.6 | 23.5 | 63.0 | 18.5 | 23.5 | 58.0 |

자료: 남재욱 외(2020)

- 다른 분야의 훈련을 지원여부와 무관하게 '받지 않겠다.'는 응답은 운송(45.0%), 지역형 서비스(38.9%), IT·디자인(33.3%)에서 높고, 웹기반 미세업무(7.7%), 웹기반 전문

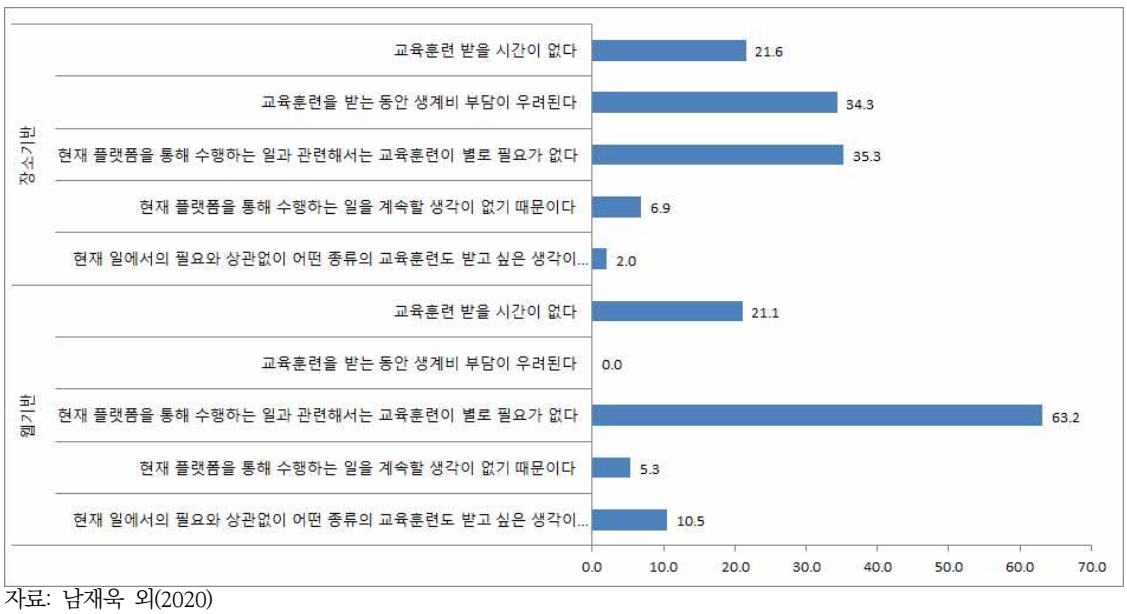
서비스(16.7%), 창작(20.0%)에서는 낮은 것으로 나타남. 이는 앞서와 달리 현 업종의 숙련수준 뿐만 아니라 플랫폼 노동자의 개인적 특성(연령, 학력 등)도 함께 작용하는 것으로 짐작할 수 있음.

- 상대적으로 저숙련 업종으로 구분할 수 있는 운송, 지역형 서비스, 웹기반 미세업무에서는 모두 현 업종 관련 훈련보다는 타 업종 관련 훈련을 받겠다는 의사가 높았던 반면, 지역기반 전문서비스, IT·디자인, 창작 등의 영역에서는 현 업종과 관련한 훈련을 받겠다는 의사가 더 높은 것으로 나타남.

○ 현재 일과 관련한 교육훈련을 받지 않겠다고 응답한 경우 받지 않는 이유에 대해 설문한 결과는 [그림 2]와 같음.

**[그림 2] 현재 일과 관련된 교육훈련에 대한 바람이 없는 이유**

(단위: %)




자료: 남재욱 외(2020)

- 지역기반의 경우 ① 필요가 없다는 응답과 ② 교육훈련 기간 중 생계비 부담에 대한 우려가 비슷하게 높은 수준을 보였으며, 교육훈련 받을 시간이 없다는 응답이 뒤를 이었음.

- 다만 특히 플랫폼 노동자에게 있어서 '시간부족'은 '사용자로부터의 시간적 자율성'보다는 '노동시간 축소 시 나타나는 소득 감소'의 성격이 크다고 해석할 수 있다는 점에서 시간이 없다는 응답은 생계비 부담 우려와 유사하게 소득과 관련된 문제로

해석할 수 있음.

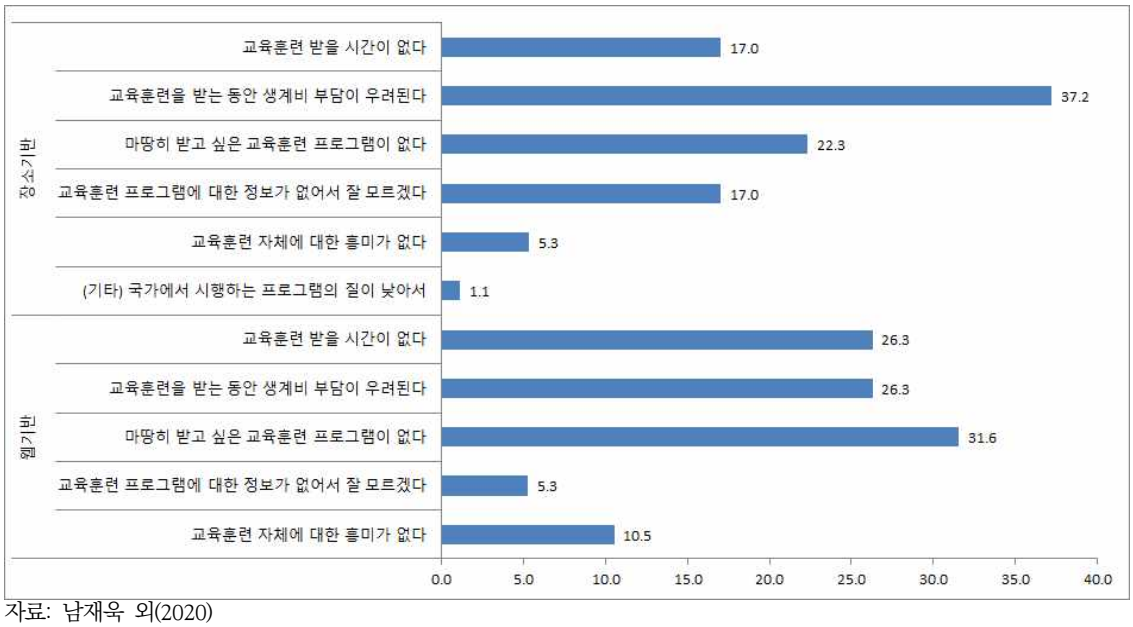
- 웹기반의 경우 현재 일과 관련된 교육훈련 필요가 없다는 응답의 비중이 가장 높은 가운데, 교육훈련 받을 시간이 없다는 응답이 그 뒤를 이었음. 본 발표 자료에 제시하지는 않았지만, 남재욱 외(2020)의 연구에서 웹기반 플랫폼 노동자는 자신의 현재 업무에 대한 숙련수준을 10점 만점에 8.1점으로 평가했다는 점을 감안하면(지역기반은 6.9점), 필요가 없다는 응답은 자신의 숙련수준이 높아서 교육훈련 기관을 통해 훈련을 받는 것이 효과적이지 않다는 응답일 것으로 짐작할 수 있음.

> 강의를 들을 수 있는 온라인 강의나 그런 게 있기는 한데 그것도 국가에서 하면 정말 기초적인 것을 알려 주는 것 같더라고요, 보면. 그런데 외부에서 하는 것은 그것보다는 한 단계 업그레이드됐지만 저 같은 사람이 듣기에는 그래도 너무 낮은 그거라서 사실 들을 만한 강의가 거의 없다고 보는 게 맞는 것 같아요. (L6, 사진촬영)

○ 다른 일과 관련한 교육훈련을 받지 않겠다고 응답한 경우 받지 않는 이유에 대해 설문한 결과는 [그림 3]과 같음.

**[그림 3] 다른 분야의 교육훈련에 대한 희망이 없는 이유**

(단위: %)




자료: 남재욱 외(2020)

- 지역기반의 경우 생계비 우려(37.2%), 마땅한 프로그램이 없음(22.3%), 시간부족(17.0%), 교육훈련 프로그램에 대한 정보 부족(17.0%)으로 나타남. 이 중 생계비 우려와 시간부족은 공통적으로 훈련 시 소득감소에 대한 우려로, 프로그램 없음과 프로그램 정보 부족은 공통적으로 진로계획의 부재로 해석할 수 있겠음.

대리나 퀵이나 배달 쪽은 오늘 일하면 최소한 내일은 내가 돈을 받을 수 있어요. 퀵은 한 건 하면 바로 받을 수 있어요. 오늘 일하고 오늘 바로 수금할 수 있어요. 그러니까 생활이 되는 거예요. 그런데 이것을 뿌리치고 다른 것을 하라 하면 돈 쟁여 놓은 것도 없고 통장에는 달랑 돈 얼마 있는 것 10원 단위까지 기억하고 있는 이런 삶을 사는데 어떻게 가능할까? (L2, 퀵서비스)

제가 어떤 목표를 갖고 거기에 하려면 솔직히 이렇게 배달을 아침, 그러니까 프로모션 시간에는 무조건 나가야 되니까 아침에 나갔다가 집에 낮에 들어왔는데 씻잖아요. 씻으면 쉬고 싶지 뭘 배우고 싶지는 않잖아요. 그런데 저녁에 또 나가야 돼요. [중략] 그 시간에 공부하고 살고 싶게 만드는 동기가 있으면 하겠지만 그만한 동기부여 받는 일도 없고. (L3, 배달)

비용문제가 제일 크죠. 그리고 일단 교육을 받는 걸로 끝나는 게 아니라 그것을 미래랑 연결시켜야 되는데, 그 선택의 문제, 결정을 못하는 것, 그것은 개인적인 문제이기는 하지만. (L5, 가사서비스)

- 웹기반의 경우도 받고 싶은 프로그램이 없다(31.6%), 시간부족(26.5%)과 생계비 부담 우려(26.5%)가 높은 수준인 것으로 나타나 큰 차이를 보이지 않았음. 다만 '정보부족'에 대한 응답의 비중은 현저히 적어 상대적으로 정보획득의 어려움은 상대적으로 적은 것으로 나타남.

확실하게 이것을 무조건 해야 되겠다는 생각이 들면 투자를 할 것 같기는 한데 아직까지 뭔가 확신이 드는 게 없다 보니까, 제가 직장인이면 매달 들어오는 돈이 있다 보니까 이것 한번 해 볼까? 해 보고 아니면 말지 뭐 이렇게 하는 생각으로 투자를 할 수 있을 것 같은데. (L6)

일단은 뭘 받아야 되는지에 대한 퀘스천이 하나가 있는 것 같고, 두 번째는 확실히 돈인 것 같아요. 그래서 돈도 그렇고 생각보다 싸지 않더라고요, 온라인 수업 이런 것들이 다 보면. 그리고 이 돈을 넣었을 때 과연 정말 내가 생각하는 것만큼의 퀄리티를 내가 얻을 수 있을 것인가. (L10)

회사면 계속 뭘 해라 시키기라도 하는데 그런 게 있지 않은 것도 큰 것 같고, 그거랑 누가 아무튼 강제로라도 스킬업을 해 와라, 이런 게 아니니까 [중략] 정보라든지 기회를 얻을 일이 적은 것 같아요. (L11)

## 3. 플랫폼 노동과 직업능력개발 현황

### 1) 플랫폼 노동과 직업능력개발 기회 문제

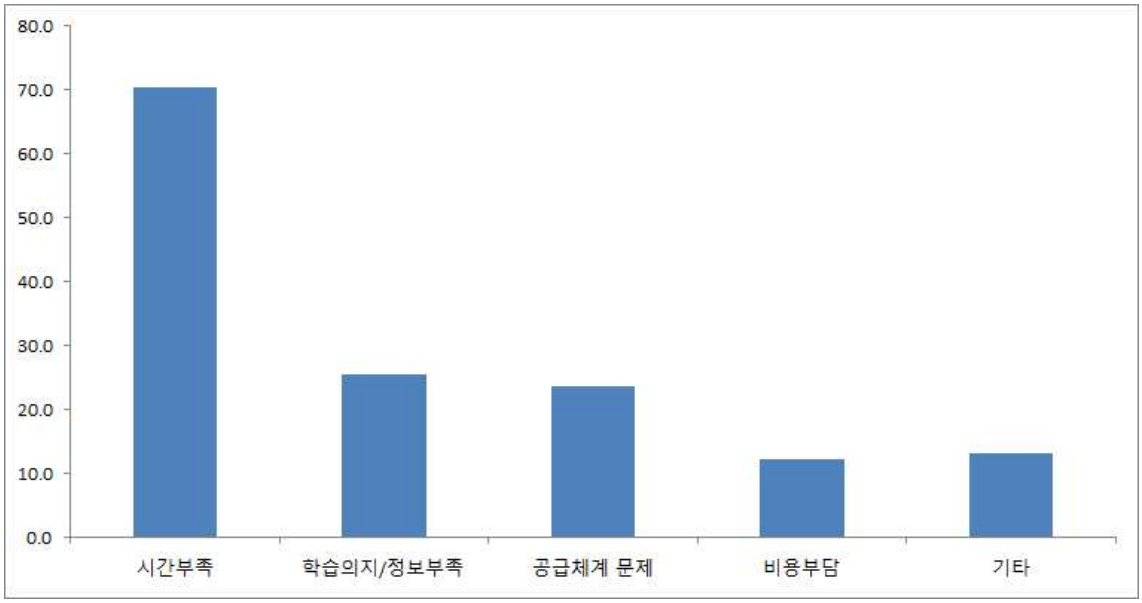
○ 앞서 제시한 조사를 통해 살펴본 플랫폼 노동자의 직업능력과 교육훈련 문제는 한 편으로는 한국 노동인구의 직업능력개발과 관련된 일반적 문제와 중첩되는 동시에 전형적인 고용관계 밖에 있음으로 인한 또 다른 문제들을 가지고 있음.

- 경제활동인구의 시간부족 및 이와 연계된 비용부담, 진로계획 또는 정보의 부재, 적합한 프로그램 탐색의 어려움 등은 플랫폼 노동자 뿐 아니라 우리나라의 모든 성인 인구의 평생직업능력개발 일반의 문제로 볼 수 있음.
- 다만 앞에서도 언급한 것처럼 모든 성인의 교육훈련 불참의 가장 큰 사유인 '시간부

족’은 임금노동자와 플랫폼 노동자(좀 더 범위를 넓히면 종속계약자)에게 서로 다른 함의를 갖는다는 점은 기억할 필요가 있음. 시간부족의 문제는 전형적인 임금근로자의 경우 훈련휴가, 교육훈련 참여를 위한 근로시간 단축 등 ‘시간자율권’ 이 중요한 반면, 플랫폼 노동자의 경우 ‘시간=소득’의 문제의 측면이 크기 때문임.

**[그림 4] 한국 성인의 평생학습 프로그램 불참요인**

(단위: %)




주1. 11가지로 구분된 불참사유를 연구자가 5가지로 재분류하였음
주2. 복수응답으로 합산 시 100%를 초과함
자료: 한국교육개발원(2020). 「평생학습개인실태조사」. (https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_008&conn_path=I3), 최종접속일: 2021-10-25.

○ ‘사용자 없는 노동’이라는 플랫폼 노동의 특성은 낮은 직업훈련 참여, OJT 방식 숙련 획득의 부재라는 측면에서 플랫폼 노동자가 상대적으로 숙련개발에 더 불리한 상황에 놓이는 문제를 내포함.

- 2019년 기업직업훈련 실태조사에 따르면, 전체 기업의 43.7%가 재직근로자를 대상으로 교육훈련을 실시했으며, 300인 이상 대기업은 70.6%, 300인 미만 중소기업도 43.1%의 실시율을 보였음. 물론 기업의 교육훈련 실시율과 노동자의 참여율이 동일한 것은 아니지만, 최근에는 원격훈련도 증가하였으며, 교육훈련이 이루어진 기업의 참여 인원수도 상당히 높은 것으로 확인되고 있어, 기업이 제공하는 훈련 참여 경험이 있는 플랫폼 노동자(14.3%)의 비중에 비해 임금노동자의 직무 관련 교육훈련 경험률은 훨씬 더 높은 것으로 파악됨. 물론 국제비교의 관점에서 볼 때 한국의 임금노동자에 대한 사용자의 교육훈련 투자는 기업규모와 무관하게 매우 낮은 수준이지만[3], 플랫폼 노동자의 경우 그조차 기대하기 어려운 상황임.

- 플랫폼 노동자는 노동과정이 개별화되어 있으며, 동종의 플랫폼 노동자를 '동료' 보다는 '경쟁자'로 여길 가능성도 높음. 따라서 일반적인 임금노동자와 달리 현장훈련(OJT)이나 비공식적인 경험과 노하우 전수가 이루어지기 어려우며, 이는 임금노동자에 비해 입직훈련, 멘토링 등에 대한 욕구가 높지만 이를 해결할 수 있는 방안은 부족함.

**〈표 6〉 2019년 재직자 교육훈련 실시기업 및 참여자**

(단위: 개, 명, %)

| 구분 | | 교육훈련 실시기업 | | 기업당 평균 참여자 수 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 실시기업 수 | 비율 | 집체훈련 | 원격훈련 |
| 전체 | | 61,099 | 43.7 | 46 | 22 |
| 300인 미만 | 10~29인 | 36,943 | 40.4 | 13 | 4 |
| | 30~99인 | 17,036 | 45.6 | 32 | 16 |
| | 100~299인 | 5,061 | 62.2 | 102 | 53 |
| | 소계 | 59,040 | 43.1 | 26 | 12 |
| 300인 이상 | 300~499인 | 954 | 67.2 | 210 | 119 |
| | 500~999인 | 635 | 68.5 | 388 | 145 |
| | 1,000인 이상 | 470 | 82.4 | 1,797 | 943 |
| | 소계 | 2,059 | 40.6 | 627 | 315 |

자료: 한국갤럽(2021). 『2020년 기업직업훈련 실태조사 기초 분석 보고서』

○ 사업주를 통한 훈련기회를 기대하기 어려운 상황에서 플랫폼 노동자의 숙련개발은 개인주도 직업능력개발 체계를 중심으로 이루어질 가능성이 큰데 이는 플랫폼 노동자의 숙련개발 기회가 상대적으로 제한적일 수밖에 없음을 의미함.

- 2020년 예산을 기준으로 볼 때 국민내일배움카드 예산은 약 1조원에 달하지만, 국민내일배움카드 훈련 참여자 중 특수형태근로종사자는 5,050명, 자영업자는 17,503명으로 전체 참여자의 0.7%, 2.4%에 불과한 것으로 확인됨.

- 반면 임금근로자는 국민내일배움카드 외에도 사업주직업훈련지원금(약 2,912억) 및 국가 인적자원개발 컨소시엄 지원(705억) 등의 교육훈련 혜택을 받고 있으며, 2019년 기업직업훈련실태조사 결과에 따르면 사업주 훈련비용 중 정부 지원 비율은 15.7%에 불과한 것으로 나타나 실제로 사업주를 통해 제공되는 교육훈련은 정부 예산에서 나타나는 것보다 훨씬 더 큼.

- 물론 현재 직업능력개발 예산의 대부분을 차지하는 고용안정·직업능력개발 기금은 기업이 피용자 숫자를 기준으로 기여하고 있다는 점에서 임금근로자에게 지원되는 것이 당연하다고 볼 수도 있음. 그러나 노동시장에서 일종의 '플랫폼화' 혹은 '비임금 노동자화'가 나타나고 있는 상황 속에서, 임금노동자 중심의 직업능력개발체계를 취

3) 반가운·김미란·김봄이·박동진·최혜란(2018). 『한국의 기업은 왜 교육훈련에 투자하지 않는가?』. 한국직업능력개발원.

업자 중심으로 전환하는 경향은 이미 나타나고 있으며, 향후에도 지속될 것으로 보이기에 여기에 맞춘 제도의 조정 방안도 검토의 필요성이 있겠음.

**[그림 5] 2020년 직업능력개발 훈련사업 개괄**

| 회계 | 사업 | 세부 내용 | '20년 예산(백만원) ※ 기금변경 및 추경 포함 |
|---|---|---|---|
| 고용보험기금 | 사업주직업훈련 지원금 | 사업주 훈련 (자체+위탁) | 291,244 |
| | 국가인적자원개발 컨소시엄지원 | 대중소 상생형 | 24,896 |
| | | 미래유망 분야 맞춤형 | 21,300 |
| | | 지역형 | 20,000 |
| | | 산업계 주도 청년 맞춤형 | 4,320 |
| | | 전략분야 | 43,095 |
| | 산업현장일학습 병행지원 | 일학습병행제 | 330,091 |
| | 국민 내일배움카드 | 국가기간·전략산업 직종훈련 | 488,734 |
| | | 일반직종훈련 | 483,911 |
| 일반회계 | 국민 내일배움카드 | 일반직종훈련 | 3,372 |
| | | 일반고 특화훈련 | 67,584 |
| | | 4차 산업혁명 선도인력양성 | 29,370 |
| | 고용보험 미적용자 등 능력개발지원 | 자영업자·특고 등 대상 훈련 | 786 |

출처: 고용노동부(2020). 직업능력개발제도 및 정책 소개.

○ 플랫폼 노동의 직업능력과 교육훈련 문제를 이처럼 〈사용자 없는 노동〉으로서의 성격으로 볼 때 문제는 이를 종전의 전형적인 사업주 훈련 방식으로 해결하기는 어려움.

- 플랫폼 노동자의 노동은 상당부분 '종속적(dependent)'이지만 사용자는 그 노동을 기업 외부로부터 구매하고 있으며 전속적 계약 하에 있지 않음.
- 이 점은 교육훈련에서의 밀렵 외부성(poaching externalities) 문제를 높이며, 사용자가 플랫폼 노동자의 교육훈련에 투자할 유인을 낮추게 됨. 또한 플랫폼 노동자 입장에서도 특정 사용자와의 계약이 안정적이지 않은 상황에서 적어도 기업 특수적(firm-specific) 성격이 강한 숙련에는 투자할 동기를 찾기 어려움.
- 이는 기업 입장에서 플랫폼 노동이 지배적인 업종에서 노동인구의 전반적 숙련을 낮

춤으로써 생산성 향상을 어렵게 하고, 노동 입장에서 경력과 숙련을 개발할 수 있는 기회를 감소시키는 결과로 이어질 가능성이 큼.

- 만약 이에 대응하기 위해 전적으로 공적 재원에 기초한 교육훈련 투자를 확대할 경우 기업이 고용하지 않는 것이 피용자의 숙련개발에 대한 투자를 사회화하는 결과로 이어질 가능성도 있음.

### 2) 플랫폼 노동자의 직업능력개발 프로그램 현황

○ 전형적인 고용관계에 있지 않다는 점을 고려할 때 플랫폼 노동자가 가장 손쉽게 접근 가능한 직업능력개발정책은 국민내일배움카드로 종전의 재직자-실업자 카드 통합은 플랫폼 노동자와 같은 다양한 고용형태 증가에 대응하는 것을 주된 목적의 하나로 이루어졌음.

- 그러나 국민내일배움카드 도입 이후 증가 추세에도 불구하고, 특수형태근로종사자나 자영업자의 국민내일배움카드 활용 비율은 전술한대로 매우 낮은 상황임.
- 여기에는 특수형태근로종사자 및 자영업자의 정보부족, 비임금근로자에 대한 적합 훈련과정 부족, 그리고 시간부족 및 소득에 대한 기회비용 부담 등의 요인이 크게 작용하고 있을 것으로 생각되지만, 제도적인 제약도 일부 잔존하고 있음.

**〈표 7〉 국민내일배움카드 사업 내용**

| 구분 | 내 용 |
|---|---|
| 지원과정 | 고용노동부로부터 적합성을 인정받아 훈련비 지원대상으로 공고된 과정 |
| 지원대상 | 원칙적으로 전국민 (단, 현직 공무원, 사립학교 교직원, 졸업예정자 이외 재학생, 연 매출 1억 5천만원 이상의 자영업자, 월 임금 300만원 이상인 대규모기업종사자(45세 미만), **월소득 300만원 이상의 특수형태근로종사자** 등 제외) |
| 지원내용 | - 훈련비 지원: 1인당 300~500만원까지 훈련비의 45~85%<br>단, 국민취업지원제도 Ⅰ유형 및 Ⅱ형 저소득층(특정계층) 참여자는 훈련비의 100% 또는 80%를, 국민취업지원제도 Ⅱ유형 중 청·중장년층 참여자는 50~85%를, 근로장려금(EITC) 수급자·과정평가형 자격취득형 참여자는 72.5~92.5% 지원 등<br>* 100만원 추가지급: 기간재, 파견, 단시간, 일용근로자, 우선지원대상기업 재직자, 고용위기지역 및 특별고용지원업종 종사자, 기준중위소득 50% 초과 60% 이상<br>* 200만원 추가지급: 기준 중위소득 50% 이하인 자<br>- 훈련장려금: 140시간 이상 과정 수당 시 월 최대 11만 6천원('21년 한시 월 최대 30만원)<br>* 월별 출석률이 80% 이상인 경우 지원<br>* 실업급여 수급 또는 소득이 있는 경우 등에는 일부 또는 전부 비지급 |
| 유효기간 | 계좌 발급일로부터 5년 |

출처: 고용노동부 정책자료「직업능력개발」항목(http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/reclamarion/list2.do), 최종접속일: 2021-10-08.

- 대표적으로 국민내일배움카드는 원칙적으로 전국민을 적용대상으로 하지만 일부 예외를 두고 있는데, 제외대상에 월 소득 300만 원 이상의 특수형태근로종사자가 포함되

어 있어 일정소득 이상의 특고, 플랫폼 노동은 배제될 수 있음.

- 그러나 사업주를 통한 별도의 숙련개발 기회가 부여되는 중소기업 재직자 및 대기업 비정규직의 경우 원칙적으로 특별한 제한 없이 국민내일배움카드 발급이 허용되고 있음을 고려할 때, 특고나 플랫폼 노동자에 대한 현재와 같은 제한 규정이 적합한지에 대해서는 재검토 필요성이 있음.

○ 플랫폼 종사자 특화 직업능력개발훈련 과정

- 플랫폼 종사자 특화 직업능력개발훈련 과정은「국민내일배움카드 운영규정」제19조 1항의 5에 규정된 특화 훈련과정 중 하나로 2021년부터 운영되고 있음.

- 플랫폼 종사자 특화 직업능력개발훈련 개요
  • 지원대상: 플랫폼을 통한 노무 제공 희망자(재직자·실업자 구분 없음) 중 국민내일배움카드 훈련 지원제외 대상이 아닌 자
  • 훈련비 지원: 플랫폼 종사자 특화훈련 과정의 훈련비 전액 지원(단, 1회 한정 전액 지원하며, 훈련 참여 시 계좌 한도 내 최대 200만원 범위 내에서 차감)

- 주요특징
  • 플랫폼 종사자의 훈련 지원을 위한 플랫폼 기업의 참여 허용
  • NCS 기반 훈련기준 미적용 및 심사절차 간소화
  • 플랫폼 종사자의 특성을 고려하여 원격훈련 운영을 지원하고, 집체훈련은 쌍방향훈련만으로 운영 가능

- 2021년 플랫폼 기업들을 중심으로 11개 훈련 과정을 개설하여 47,349명이 훈련에 참여하였는데, 훈련과정 정원 대비 참여율은 45.6%로 웹기반 미세업무 영역을 제외한 대부분 영역의 훈련 참여율은 낮은 수준으로 나타남.

**〈표 8〉 2021년말 기준 플랫폼 특화훈련 프로그램 및 참여율**

| 훈련기관 | 훈련과정명 | 운영인원 | 참여인원 | 참여율 |
|---|---|---|---|---|
| 크라우드웍스 | 데이터 라벨링 입문 | 28,000 | 28,000 | 100.0 |
| | 데이터 라벨링 중급 | 14,000 | 14,000 | 100.0 |
| 맘편한세상 | 아이돌봄 플랫폼 시터교육 | 2,520 | 1,423 | 56.5 |
| 째깍악어 | 돌봄선생님 입문 | 2,800 | 88 | 3.1 |
| | 창의미술 전문가 | 1,500 | 94 | 6.3 |
| | 발달놀이 입문 | 1,800 | 84 | 4.7 |
| 생활연구소 | 생활 청소 표준 | 9,000 | 97 | 1.1 |
| 홈스토리생활 | 가정관리실무 지식과 서비스마인드 | 19,200 | 31 | 0.2 |
| 렉스아카데미 | 프리미엄 서비스 역량강화 | 10,000 | 1,771 | 17.7 |
| | 프리미엄 서비스 역량강화 보수 | 10,000 | 1,691 | 16.9 |
| | 택시 승무원 고객감동스킬 향상 | 5,000 | 70 | 1.4 |
| 합계 | | 103,820 | 47,349 | 45.6 |

출처: 김봄이·이수경(2021)[4]에서 재구성

- 훈련참여자 중 59.5%에 해당하는 28,170명에 대해 지난해 소득이 발생했으며, 이들의 경우 평균소득이나 일감매칭이 모두 증가하고 직무역량 역시 높아졌다는 훈련기관 자체평가가 이루어진 바 있음.

**〈표 9〉 2021년말 기준 플랫폼 특화훈련 프로그램 성과평가 결과**

| 훈련기관 | 훈련과정명 | 소득발생율(%) | 평균소득 증가율(%) | 일감매칭 증가율(%) | 직무역량 변화주) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 훈련전 | 훈련후 |
| 크라우드웍스 | 데이터 라벨링 입문 | 45.2 | △14.3 | 65.8 | 3.05% | 0.19% |
| | 데이터 라벨링 중급 | 82.0 | 642.9 | 670.1 | 3.05% | 1.04% |
| 맘편한세상 | 아이돌봄 플랫폼 시터교육 | 34.4 | 61 | 245.5 | - | 4.86점 |
| 째깍악어 | 돌봄선생님 입문 | 13.6 | 31.8 | 139.3 | 10점 | 9.97점 |
| | 창의미술 전문가 | 16.0 | 10.2 | 106.7 | 10점 | 9.97점 |
| | 발달놀이 입문 | 19.0 | △7.9 | 67.2 | 9.98점 | 9.98점 |
| 생활연구소 | 생활 청소 표준 | 24.7 | 672.7 | 750 | - | - |
| 홈스토리생활 | 가정관리실무 지식과 서비스마인드 | 54.8 | 106.5 | 100 | 96.4점 | 100점 |
| 렉스아카데미 | 프리미엄 서비스 역량강화 | 98.8 | 58.9 | 58.8 | 4.76점 | 4.92점 |
| | 프리미엄 서비스 역량강화 보수 | 96.5 | | | | |
| | 택시 승무원 고객감동스킬 향상 | 98.6 | | | | |
| 합계 | | 59.5 | | | | |

주: 크라우드웍스는 반려율(%), 홈스토리생활은 리뷰 포인트(점), 나머지 4개 기관은 고객만족도(점) 수치
출처: 김봄이·이수경(2021).

- 그러나 플랫폼 특화훈련에 대한 성과평가는 렉스 아카데미를 제외하면 모두 플랫폼 기업이기도 한 훈련기관의 자체 제출자료에 기초한 것으로 평가결과가 부풀려졌을 가능성(김봄이·이수경, 2021)
  - (비교대상) 훈련 수료생 중 자사 플랫폼에서 소득이 발생한 종사자만 추출하여 소득 미발생자, 타사 플랫폼에서 활동하는 종사자 등 누락
  - (단위기간) 플랫폼 기업이 플랫폼 종사자별 소득·일감매칭건수를 파악하는 단위기간을 자유롭게 설정하여 증가율 과대 측정 우려
  - (일감부여방식) 급격한 증가율 상승은 특화훈련 수료생에게 일감을 몰아주는 등 매칭에 대한 실질적 통제권을 행사한 결과로 추정

○ 그럼에도 불구하고 플랫폼 특화 훈련이 일정하게 성과를 거두고 있다고 평가할 측면

4) 김봄이·이수경(2021). 『플랫폼 종사자 특화훈련 성과평가 및 제도개선 방안』. 한국직업능력연구원.

은 있으나, 다음과 같은 몇 가지 제도적 한계를 가지고 있음.

- 우선 가장 두드러진 문제는 일부 과정을 제외하고는 참여율이 매우 낮다는 점
  • 이와 관련하여 플랫폼 기업들은 ① 국민내일배움카드 발급 절차의 복잡성, ② 향후 사업계획의 불확실성 등에 대한 문제를 지적하고 있음(제8차 플랫폼산업위원회 전체회의).
  • 그러나 좀 더 근본적으로는 플랫폼 노동자들의 낮은 교육훈련 필요성 및 효능감 인식과 교육훈련 참여에 다른 잠재소득 감소 등이 작용하는 문제로 보임.
- 플랫폼 특화 훈련을 국민내일배움카드 기반으로 운영하는 것에 대해서도 생각해볼 필요가 있음. 국민내일배움카드는 원칙적으로 개인의 교육훈련 수요를 지원하는 것인데, 현재의 플랫폼 종사자 특화 훈련과정은 '개인의 경력개발' 보다는 '플랫폼 직종별 과업(tasks) 수행역량 강화'에 목적이 있다고 볼 수 있음. 이는 임금근로자의 경우 많은 부분이 사업주 훈련의 영역에서 이루어지는 훈련내용인데, 플랫폼 노동자는 전형적 고용관계에 있지 않기에 국민내일배움카드를 통해 지원받고 있음. 이는 플랫폼 노동자의 입장에서는 개인주도의 교육훈련 크레딧을 사업주 필요에 맞게 사용하고 있는 것으로 볼 여지가 있음.
- 내일배움카드에 기반한 훈련을 사업주가 직접 수행하는 것 역시 부적합한 측면이 있음. 우선 사업주는 플랫폼 노동자를 직접고용하지 않고, 그 결과 이들의 교육훈련에 대해 재정적 기여를 하지 않는 상황에서 상당부분 고용보험 기금으로 조달되는 내일배움카드 훈련으로 사업주의 훈련 필요를 충족하고 있음. 뿐만 아니라 일부 사업주의 훈련기관이 아님에도 경우 플랫폼 종사자 특화훈련이 사업주 매출의 상당부분을 차지하게 되는 현상까지 나타나는 사례도 있음.

## 4. 향후 방향과 과제

○ 이상의 검토를 토대로 플랫폼 노동자를 위한 직업능력개발 정책은 다음의 요소들을 고려하여 마련될 필요가 있음.

- 첫째, 일반적인 성인기 교육훈련 참여의 저해요인을 감소시키기 위한 '시간'과 '경력경로'에 대한 지원이 필요함. 이때, 플랫폼 노동자의 경우 '시간=소득'이라는 점과 저숙련 영역의 경우 장기적으로 플랫폼 노동 외 직업으로의 전직 욕구가 있다는 점을 고려할 필요가 있음. 전자는 교육훈련 참여자에 대한 소득지원 제도 문제와, 후자는 성인기 노동인구에 대한 생애경력지원(career guidance) 관점에서의 고용서비스 강화와 연결되는 요소임.

- 둘째, 전형적인 고용관계 밖의 노동으로서 플랫폼 노동의 문제를 완화하기 위한 방안을 검토할 필요가 있음. 성인기 교육훈련을 개인주도 교육훈련과 사업주 훈련으로 나누어 볼 때 플랫폼 노동자가 전적으로 결여하고 있는 부분은 후자임. 그러나 플랫폼 노동자는 진성 자영업자나 프리랜서와 달리 종속적 노동을 하고 있으며, 이를 위해서는 특정한 직종과 관련된 훈련이면서 개인주도 훈련으로 설계할 정도로 포괄적(broad)이거나 일반적(general)이지 않은 숙련의 획득 필요성이 있음. 이는 플랫폼을 통해 노무를 중개하는 기업 입장에서도 마찬가지임. 따라서 사업주 훈련을 대체할 수 있는 플랫폼 직종 단위의 직종 특수적(occupational specific) 숙련에 대한 훈련 체계 마련이 필요함.
- 셋째, 플랫폼 노동자를 비롯한 전형적 고용관계 밖에 있는 노동이 증가하고 있는 상황을 고려하면 개인주도 직업능력개발 프로그램은 지속적으로 강화되어야 함. 이를 위해서는 개인주도 직업능력개발에 어디에 초점을 두어야 하는지에 대한 방향성을 분명하게 해야 하며, 플랫폼 노동자를 포함하는 비임금노동자의 참여를 좀 더 원활하게 할 필요가 있음.

### 가. 플랫폼 종사자 특화 직업능력개발: 업종별 훈련 체계로 발전

○ 현재 플랫폼 종사자 특화 직업능력개발 사업은 ① 일부 플랫폼 업종의 대표적인 기업이 훈련기관으로 훈련 프로그램을 설계·운영하면서도, ② 훈련프로그램은 해당 기업에 특화된 것이 아니라 업종에 공통된 숙련을 지원하도록 하고, ③ 이를 국민내일배움카드로 지원하는 방식을 취하고 있음.

- 이는 ① 기본적인 직종별 직무훈련이 필요하지만, ② 이를 위한 자격체계 등이 부재하기에 일반적인 국민내일배움카드 훈련 프로그램이 부재하고, ③ 전형적인 고용관계가 아니기에 개별 기업이 사업주 훈련 방식으로 직무훈련 시 교육훈련의 '밀렵 외부성(poaching externality)'이 큰 플랫폼 노동시장의 상황을 고려한 접근이라고 판단됨.
- 개별 기업이 프로그램을 설계하도록 함으로써 적합한 훈련과정을 새롭게 창출하면서도, 국민내일배움카드를 활용함으로써 밀렵 외부성을 정부지원으로 해소하고, 대신 기업특수적(firm-specific)이 아닌 업종특수적(occupation-specific) 훈련 프로그램을 요구함으로써 특정 기업을 공적 재원으로 지원하는 결과가 되지 않도록 하는 체계라고 볼 수 있음.

○ 그러나 현실적으로 어느 기업이 설계한 훈련 프로그램을 수료하든 플랫폼 노동자들은

높은 수준의 이동성(mobility)을 가질 수밖에 없으며, 복수의 플랫폼과 거래할 수 있다는 점에서 이와 같은 프로그램 자체를 직종단위로 운영하는 방안을 검토·추진할 필요가 있음.

- 플랫폼 직종별로 교육훈련 프로그램의 설계 단계에서부터 해당 플랫폼 직종의 주요 기업과 플랫폼 노동자 단체(노동조합, 협동조합 등)가 참여하여 공동으로 교육훈련을 설계하고, 이를 통해 교육훈련 결과가 직종 내에서 통용되는(transferable) 숙련인증 혹은 자격이 될 수 있도록 자리매김 하는 방식임.
- 이는 플랫폼 기업 입장에서는 교육훈련 프로그램에 대한 투자 자체를 직종 내에서 분담하기에 밀렵 외부성 문제로부터 자유로운 수 있고, 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 노동자 전체의 숙련(skill)을 향상시킴으로써 양질의 서비스를 제공할 수 있으며, 플랫폼 노동자 입장에서는 교육훈련의 결과가 직종 전체에서 통용된다는 점에서 교육훈련 투자 유인이 높아지는 접근으로 일종의 '산업별 인력개발 체계'로 볼 수 있음.
- 장기적으로 이를 고도화해갈 경우 직종 내에서 통용될 수 있는 숙련의 사다리를 형성함으로써 직종 전체의 생산성 및 고객기반을 넓히는 전략이 될 수 있음. 숙련의 사다리 형성은 그 자체로 일터에서의 숙련수요를 촉발할 수 있으며, 일터에서 숙련수요가 존재할 때 노동자들이 교육훈련에 투자할 유인이 발생하기 때문임.
- 정부가 이와 같은 직종별 교육훈련체계를 지원할 경우 종전처럼 특정 기업이 설계한 프로그램에 범용성을 요구하는 방식보다 좀 더 직접적으로 직종 내 통용가능한 숙련 형성을 지원하는 결과가 될 수 있다는 장점이 있을 것임.
- 이를 실현하기 위해서는 직종 단위에서의 사업자 간, 노사 간 협력체계를 형성하기 위한 직종별 사회적 대화를 활성화해야 하며, 이를 노사정 위원회 및 고용노동부가 지원하는 체계가 마련되어야 할 것임.
- 현재의 플랫폼 종사자 특화 직업훈련 사업이 시범사업 단계임을 고려할 때, 한 단계 발전된 시범사업의 형태로 상대적으로 사회적 대화 및 사업자 간 협력이 용이한 직종에서 먼저 시도할 수 있을 것임.

○ 플랫폼 직종 단위 직무 교육훈련의 지원을 현재와 같이 국민내일배움카드 기반으로 운영하는 것에 대해서는 재검토의 필요가 있음.

- 앞서서 살펴본 것처럼 현재 플랫폼 종사자 특화 직업능력개발 프로그램은 노동자의 교육훈련 수요에 초점을 맞춘 프로그램이라기보다는 기업의 교육훈련 수요에 초점을 맞춘 프로그램이며, 특정한 플랫폼 직종에 종사하는 소수의 종사자를 위한 직무훈련의 성격을 가지고 있음.

- 이는 정부의 직업능력개발지원을 크게 사업주 훈련과 계좌제 훈련으로 나누어볼 때, 플랫폼 종사자 특화 프로그램이 기업이 주도하는 훈련을 통해 제공해야 할 교육훈련에 가깝다는 것을 의미하는데, 현재 사업주 훈련 체제는 기업이 직접 고용한 피용자에 대한 교육훈련 프로그램으로 한정되어 있는 상황이기에 국민내일배움카드 특화훈련 방식으로 설계한 것으로 판단됨.
- 그러나 이 경우 플랫폼 노동을 위해 국민내일배움카드의 크레딧을 소모해야 하는 플랫폼 노동자 입장에서는 그만큼 개인주도 교육훈련에 참여할 수 있는 자원이 감소하는 것을 의미하며, 임금근로자 대비 불리한 위치에 놓인다고 볼 수 있음.
- 이를 해결하기 위해서는 두 가지 접근을 생각할 수 있는데, 하나는 플랫폼 노동자 등 특수형태근로종사자의 열악한 노동시장 지위를 고려하여 이들을 국민내일배움카드 계좌한도 추가 대상으로 지정하거나, K-digital credit과 같이 플랫폼 종사자 특화 직업훈련 참여 시 일정액의 계좌한도 추가 지원을 가능하도록 하는 것임.
- 좀 더 근본적인 두 번째 접근은 직종별 플랫폼 노동자 직무훈련에 대해서도 현재의 사업주 직업훈련 지원금 방식으로 훈련비를 환급하여 지원하고, 플랫폼 노동자는 본인부담 없이 교육훈련에 참여하도록 하는 방식임. 다만 이 경우 직업능력개발사업의 재원조달 구조에 따른 문제를 고려할 필요가 있는데, 이는 뒤에 다시 검토하도록 하겠음.

### 나. 국민내일배움카드: 과업(task) 중심에서 포괄적 역량(capability) 중심으로

○ 앞서서 플랫폼 노동자의 교육훈련과 관련하여 고숙련 플랫폼 노동자는 현재의 직무와 관련된 숙련을 고도화 하려는 욕구가(up-skilling), 저숙련 플랫폼 노동자는 교육훈련을 통해 다른 일을 하고자 하는 욕구가(re-skilling) 있다는 점을 살펴보았는데, 이들은 기업이 주도하는 교육훈련을 통해 해소할 수 없다는 공통점이 있음.

- 현재의 플랫폼 노동시장에서 고숙련 플랫폼 노동자는 노동과정에서 플랫폼 기업에 대한 종속성이 매우 낮은 프리랜서 성격이 강하고, 일부 IT 플랫폼 영역을 논외로 하면 프리랜서 노동을 중개하는 재능마켓들은 특정 직종에 국한되어 있지도 않음. 따라서 이들 고숙련 플랫폼 프리랜서의 숙련개발은 상당부분 개인화된 방식으로 이루어질 수밖에 없으며, 개인화된 숙련개발이 숙련부족을 결과하지 않도록 개인주도 교육훈련 참여에 대한 지원이 필요함.
- 저숙련 플랫폼 노동자가 기존 직무와 관련된 숙련을 개발하는 것이 아니라 전직을 염두에 두고 다른 분야의 교육훈련을 받고자 하는 경우 역시 개인화된 숙련개발을

결과할 가능성이 높은데, 전형적인 고용관계에 있지 않은 플랫폼 기업에서 이들의 전직지원에 대한 책임을 갖도록 하기 어렵기 때문임. 물론 전직과 관련된 사업주의 지원을 받기 어려운 것은 고숙련 플랫폼 노동자 역시 마찬가지임.

- 따라서 플랫폼 노동자는 숙련 수준을 막론하고 국민내일배움카드를 중심으로 한 개인주도 직업능력개발 프로그램 지원을 필요로 하며, 여기에는 고숙련 노동자를 위한 업스킬링 지원과 저숙련 노동자를 위한 리스킬링 지원이 포함되어야 함.

○ 직업능력개발 지원 체계를 크게 사업주 훈련과 개인주도 훈련으로 나누어 볼 때 이상적인 역할 분담은 사업주 훈련을 통해서는 특정 기업이나 직업에서 통용되는 직무기술을, 개인주도 훈련을 통해서는 개인의 장기적인 경력개발을 전제로 한 좀 더 포괄적·일반적인 역량개발을 지원하는 것임.

- 물론 흔히 일반적인 고용능력이라고 이야기되는 직업기초능력 역시 그 구체적인 내용에 있어서는 상당 부분 직종과 업종에 따른 맥락 의존적이라는 점에서, 현실에서 기업(firm) 특수적이 아닌 직종(occupation) 혹은 업종(industry) 특수적 숙련을 포괄적·일반적 역량개발과 딱 잘라서 구분하기는 어려움.

- 그럼에도 불구하고 사업주 훈련이 그 성격상 대체로 지금 당장의 과업(task)을 잘 수행할 수 있는 능력(competency)의 개발에 초점을 맞출 수밖에 없는 것과 달리, 지인주도 훈련은 지금 당장의 과업이나 당장의 취업을 위한 능력을 넘어서서 개인의 생애에 걸친 경력경로의 개발을 지원하는 인적자본 투자의 관점을 가져야 하며, 이를 위해서는 개인의 발전가능성을 고려한 포괄적 역량(capability) 개발을 위한 지원이 이루어져야 함.

- 개인주도 직업능력개발이 이와 같은 역할을 수행하기 위해서는 국민내일배움카드를 통해 제공되는 프로그램의 상당수가 하나의 직업 내에서 요구하는 과업(task)을 잘 수행하기 위한 것을 넘어, 해당 직업(occupation) 전체를 고려한 역량의 습득, 나아가 복수의 직업을 포괄하는 포괄직업(broad occupation)과 관련된 역량의 습득이 가능한 프로그램이 되어야 하며, 이를 우해 숙련의 단계와 경력의 단계를 고려하여 고숙련의 훈련까지 제공되고, 학습내용 뿐 아니라 학습과정이 학습하는 능력 및 협업하는 능력을 제고할 수 있는 방식으로 구성되어야 함.

○ 국민내일배움카드가 이 같은 이상적 목적을 달성하기 위해 가장 중요한 과제는 프로그램의 질 개선이며, 이를 위해서는 훈련 공급기관에 대한 재점검이 필요함.

- 앞서 살펴본 것처럼 고숙련 플랫폼 노동자일수록 자신에게 맞는 교육훈련 프로그램을 국민내일배움카드를 통해 지원받을 수 없다고 인식하고 있으며, 이는 고숙련 노동인

력의 업스킬링이 - 기업을 통해 지원되지 않는 한 - 전적으로 개인화되는 결과를 낳고 있음. 교육훈련의 외부성을 고려할 때 숙련개발의 개인화는 숙련부족으로 이어질 가능성이 큼.

- 고숙련 프로그램의 부족 문제는 적어도 부분적으로는 고숙련의 교육훈련 프로그램 자체가 없는 것이 아니라, 국민내일배움카드를 통해 지원받을 수 있는 프로그램이 한정되어 있다는 문제에서 비롯된다는 점에서 국민내일배움카드 지원 대상 프로그램의 범위를 넓히고자 하는 노력이 필요함.
- 다른 한 편으로 기술변화와 노동시장 환경 변화의 맥락 속에서 메타인지나 학습하는 능력을 학습하는 것(learn how to learn)의 필요성이 강조되고 있음. 여기에 대응하기 위해서는 학습의 내용 뿐 아니라 교수-학습 방법이나 학습의 과정 자체가 중요시되는데, 현재의 영세한 학원 중심 교육훈련 공급체계에서는 이 같은 교수학습 역량을 기대하기 어려움.
- 지난 9월 발표된 「국민 평생 직업능력개발 지원방안」에서는 이와 같은 문제를 인식하고 국민 내일배움카드의 프로그램의 포괄성을 넓히고, 디지털·신기술 훈련을 강화하며, 훈련기관 규제를 자율·성과 중심으로 전환하고, 성과 기반 훈련비 지원체계와 훈련 교·강사 양성지원을 강화한다는 방향을 제시하였음.
- 이는 타당한 방향이지만, 좀 더 근본적인 프로그램의 질 개선을 위해서는 고등교육기관(4년제, 전문대, 폴리텍)을 통한 평생직업능력개발 프로그램 제공을 확대함으로써 교육과정 및 교육프로그램 전반을 업그레이드하는 접근도 필요할 것임.

### 다. 시간·소득과 진로: 적극적·소극적 노동시장정책의 결합 강화

○ 플랫폼 노동자의 개인주도 교육훈련 프로그램은 생애경력개발 지원과 결합되어 제공되어야 함.

- 앞서 살펴본 것처럼 국민내일배움카드의 이상적 역할이 기업·산업 수요에 맞춘 과점(task) 중심 직무기술 교육훈련으로 충분히 달성하기 어려운 개인의 포괄적 역량개발에 있다고 할 때, 중요한 것은 개개인의 인적자본 투자가 생애 경력 경로에 대한 설계 위에서 이루어져야 한다는 점임.
- 특히 개인주도 교육훈련지원 프로그램은 국민 개개인의 자율적 선택을 통한 인적자본 투자를 공적 재원을 통해 지원한다는 것을 의미하며, 이를 위해서는 개인이 현명한 선택을 할 수 있도록 상담, 정보제공, 넛징(nudging)이 이루어져야 함.

- 앞서 살펴본 것처럼 플랫폼 노동자들은 한편으로 다른 직업을 위한 교육훈련 참여에 대한 욕구가 있으면서도, 다른 한편으로 어떤 직종의 어떤 교육훈련을 받는 것이 좋을지에 대한 정보나 확신이 부족한 상황이며, 이 또한 생애경력개발 지원을 통한 지원을 통해 대응할 수 있음.
- 정부는 「국민 평생 직업능력개발 지원방안」을 통해 진로지도, 구직지원, 경력설계 강화의 필요성을 확인하고 있으나, 중장년층 중소기업 재직자에 국한하여 민간의 경력개발 컨설팅 비용을 국민내일배움카드를 통해 지원하는 제한적인 방안을 제시함.
- 그러나 한 편으로는 개인주도 직업능력개발 프로그램에 대한 재정지출이 확대되고, 다른 한 편으로는 이 글에서 살펴본 플랫폼 노동자의 사례처럼 경력전환이나 경력개발을 필요로 하는 비임금근로자가 증가하는 상황에서 생애경력개발 지원은 좀 더 보편적으로 공급될 필요가 있음. 따라서 제한된 대상자가 시장에서 경력지원을 구매하도록 지원하는 것 보다는, 공공고용서비스 강화를 통해 양질의 경력개발 프로그램을 폭넓게 제공할 수 있는 접근이 모색되어야 함.
- 이 때 생애경력개발지원 및 이와 결합된 개인주도 직업능력개발 지원은 단기적인 취업보다 장기적인 경력을 상승을 목적으로 한다는 점을 인식할 필요가 있으며, 프로그램 및 공급기관에 대한 성과평가에서도 이를 반영한 기준을 마련하는 것이 중요함.

○ 임금근로자의 경우 직업능력개발 참여 저해 사유로서의 시간부족 문제에 대한 대응에 대해서는 시간자율성 보장을 통해 접근할 수 있지만, 플랫폼 노동자 등 비임금근로자의 시간부족 문제의 해결은 오히려 소득을 중심으로 접근할 필요가 있음.

- 「가족돌봄 등 근로시간 단축제도」나 고용보험의 「유급휴가훈련」 등의 제도는 도입된 지 얼마 지나지 않았거나, 이용도가 저조하다는 문제 등으로 인해 개선의 필요성이 제기되고 있지만, 공통적으로 임금노동자에게 시간자율성을 부여함으로써 학습이나 돌봄과 같이 성인기에 요구되는 유급 노동 외 활동에 대한 권리를 보장하고자 하는 방향으로 논의되고 있음.
- 그러나 플랫폼 노동자를 비롯한 비임금노동자의 경우 유급 노동 외 활동시간의 확보가 당장의 소득감소로 나타나며, 따라서 시간부족 문제의 해결방한 역시 소득을 지원하는 방안으로 접근할 필요가 있음.
- 플랫폼 노동자가 교육훈련 참여 기간에 적절한 소득지원을 받을 수 있을 때, 개인주도 교육훈련이 단기적인 취업 중심에서 좀 더 장기적인 생애경력 설계와 고용가능성 제고를 위한 것으로 확대될 수 있을 것임.
- 플랫폼 노동자의 직업능력개발 활성화를 위해 검토할 수 있는 소득지원방안으로는 첫

째, 직업훈련 생계비 대부를 확대하여 지원하는 방안, 둘째, 전국민고용보험에 대한 플랫폼 노동자 적용 확대 시 고용보험 실업급여를 통해 지원하는 방안, 셋째, 최근 일부에서 논의되는 참여소득 혹은 교육훈련비 외 지출을 지원할 수 있는 개인활동계좌와 같은 새로운 제도를 검토하는 방안 등을 생각해볼 수 있음.

- 이중 직업훈련 생계비 대부나 고용보험 실업급여의 경우 '실업' 또는 '폐업'을 전제로 지원이 이루어지기 때문에 교육훈련과 단시간 노동을 결합할 경우 지원받기 어렵다는 점, 고용보험 실업급여의 경우 교육훈련을 위한 자발적 실업에 대해 급여를 지급하지 않는다는 점 등이 교육훈련 참여에 대한 소득지원 시 제약이 될 수 있어 제도 개선을 검토할 만함.
- 새로운 제도의 도입은 그 효과와 부작용을 고려해 신중한 검토가 요구되며, 필요성이 인정될 경우 부분적인 시범사업(혹은 정책실험) 등의 방식의 단계적 접근이 바람직할 것임.

### 라. 앞으로의 과제: 직업능력개발체계의 재정적 기반 문제의 검토 필요성

○ 현재 직업능력개발사업에 투입되는 예산의 대부분은 고용보험기금이며, 이는 사업주가 피용자 규모에 비례에 납부하는 고용안정·직업능력개발 사업의 보험료로 조달됨.

- 따라서 비임금노동자와 비임금노동자로부터 노무를 제공받는 사업주의 경우 직업능력개발사업에 기여하지 않음.[5)]
- [그림 5]에서 살펴본 것처럼 국민내일배움카드 예산은 고용보험 기금와 일반회계에서 각각 일부를 부담하고 있으며, 따라서 고용안정·직업능력개발 사업 보험료 산정에 포함되지 않은 플랫폼 노동자 등 고용보험 미가입자의 교육훈련을 위해 지출하는 것에 대해 어느 정도 정당성이 부여됨.
- 그러나 사업주 훈련의 경우 전적으로 고용보험기금에서 지출하기에 비임금노동자를 위한 프로그램에 사용하기는 어려운 상황이며, 이는 플랫폼 종사자 특화 직업훈련 역시 내일배움카드 기반으로 운영하게 되는 하나의 원인인 것으로 보임.

5) 물론 사업주의 경우 직접고용된 피용자에 대한 기여를 하겠으나, 노무를 제공받는 비임금근로자에 대해서 기여하는 것은 아님.

**〈표 10〉 고용보험료 현황**

| 구분 | | 노동자 | 사업주 |
|---|---|---|---|
| 실업급여 | | 0.80% | 0.80% |
| 고용안정 직업능력개발 사업 | 150인 미만기업 | - | 0.25% |
| | 150인 이상기업(우선 지원대상기업) | - | 0.45% |
| | 150인 이상 ~ 1000인 미만 기업(우선지원 대상기업 제외) | - | 0.65% |
| | 1000인 이상 기업 및 국가, 지방자치단체가 직접 행하는 사업 | - | 0.85% |

출처: 고용보험 홈페이지(https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsr/retrieveEi0301Info.do), 최종접속일: 2021-10-26.

○ 그러나 향후 ① 노동시장에서 플랫폼 노동자를 비롯한 비임금근로자 비중이 증가할 가능성이 있고, ② 특고, 플랫폼 노동자의 직업능력개발 프로그램 참여가 확대될 것이라고 보면 현재의 재정구조를 유지하는 것이 바람직한지에 대한 검토가 필요함.

- 이는 한 편으로 직접 고용 비중이 큰 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 지출부담이 커지는 문제를 야기할 수 있는데, 예를 들어 유사한 사업을 어떤 기업은 직접고용을 통해, 어떤 기업은 외부로부터의 노무제공을 통해 사업을 영위한다고 했을 때 현재의 구조 하에서 직업능력개발에 대한 비용은 전자의 사업자가 불균등하게 많이 부담하는 것이 되기 때문임.
- 아직까지는 문제의 소지가 크지 않지만 기술변화를 배경으로 노동시장 구조변화가 가속화되어 기업 외부로부터 노무를 제공받는 경우가 증가하는 한편, 변화하는 일의 세계에 대한 노동인구의 적응을 돕기 위해 정부의 직업능력개발 지출이 증가할 경우 문제가 될 우려가 있음.
- 따라서 경제·사회 환경변화를 고려한 직업능력개발 재정구조 및 재원조달 방안의 개선을 위한 방안에 대한 검토 역시 앞으로의 과제라고 하겠음.

발표 2.

# 플랫폼노동 사회안전망 확대 방안 검토

유성규 | 노동건강연대 운영위원/노무법인 참터 노무사

# 플랫폼노동 사회안전망 확대방안 검토

2022. 7. 12.

유 성 규

## 들어가며

○ 플랫폼노동은 상품, 서비스의 생산자와 소비자를 매개하는 플랫폼을 통해 노동 제공이 이뤄지는 특성을 지님. 이에, 플랫폼노동자는 경제적 종속관계 하에서 노동을 제공하지만 법적으로는 자영업자로 분류되어, 노동법은 물론 사회보험 등 사회적 안전망의 보호로부터 배제되고 있음.

○ 플랫폼노동자는 '특수형태근로종사자'로 분류되어 노동법 중에는 산업안전보건법이 일부 적용되고 사회보험 중에는 산재보험, 고용보험이 불완전하게 적용되고 있음. 특히, 노동 제공이 오프라인에서 직접적으로 이뤄지는 '온디맨드 유형'과 달리 '크라우드소싱 유형'은 온라인을 매개로 노동의 생산물이 수요자에게 전달되므로 노동법과 사회보험제도상 사용자 책임을 부과할 대상을 특정하기가 더욱 어려움.

○ 근로계약관계를 유지하면서 기간제, 파견, 단시간 등 불완전 노동을 통해 노동 유연화를 추구하던 기업들이 매우 빠른 속도로 플랫폼노동과의 접목 내지 활용 방안을 추구하고 있는 상황임. 플랫폼노동의 급속한 팽창과 더불어 노동법, 사회보험 등 사회적 안전망 밖에서 노동을 제공하는 비임금노동자의 규모도 매우 빠르게 증가하고 있음.

○ ILO 보고서에 따르면, 과거 10년간 지역기반형 플랫폼은 10배 이상 증가했고 웹기반형 플랫폼은 3배 이상 증가했음. 더욱이, 2020년 시작된 코로나19로 인해 활성화된 비대면 거래는 플랫폼의 폭발적 성장을 견인했고 이는 플랫폼노동자 규모의 빠른 증가를 야기한 주요 원인이 되었음.

○ 플랫폼노동자에 대한 저임금, 고용불안, 노동권 침해 사례가 증가하고 있으나, 기존 노동법제가 이에 제대로 대응하지 못하는 '노동법 무법 지대'가 빠르게 확대되고 있음.

| 어려움 유형 | 경험 있음(%) | | |
|---|---|---|---|
| | | 중재·조정 경험*(%) | |
| 수행한 일에 대해 보수를 받지 못함 | 22.0 | [100] | [41.7] |
| 계약 이외 업무 배당 | 15.2 | [100] | [45.9] |
| 사전 협의 없는 수당/보수 삭감 | 16.0 | [100] | [45.4] |
| 앱/웹 이용 일시 정지 또는 차단 | 15.2 | [100] | [48.8] |
| 계약/등록 강제 해지 | 8.2 | [100] | [65.8] |
| 폭언 등 모욕적 언행 | 12.8 | [100] | [42.3] |
| 성희롱/성추행 | 5.9 | [100] | [61.6] |
| 비용/손해에 대한 부당 부담 | 18.1 | [100] | [50.8] |

주) * 어려움이 있다고 답한 인원[100] 중 중재·조정 경험이 있는 인원 비율

출처 : 고용노동부 보도자료 (2021.11.19.)

○ 근로계약에 근거한 임금소득을 기초로 설계된 사회보험이 사회적 안전망으로서 제대로 기능하지 못하는 '사회보험 공백 지대'가 빠르게 확대되고 있음.

○ 김준영 외(2021)의 실태조사에 따르면, 협의의 플랫폼종사자 중 산재보험에 가입했다는 응답은 30.1%에 불과했음.

(단위: %)

| | 주업형 | 부업형 | 간헐적 참가형 | 전체 |
|---|---|---|---|---|
| 가입 | 27.7 | 28.3 | 43.6 | 30.1 |
| 현재 이용하고 있는 플랫폼을 통해 가입 | 14.2 | 16.6 | 13.2 | 15.0 |
| 현재 이용하고 있는 플랫폼 이외의 다른 회사를 통해 가입 | 13.5 | 11.7 | 30.3 | 15.1 |
| 미가입 | 52.6 | 43.6 | 28.1 | 45.8 |
| 모름 | 19.7 | 28.1 | 28.4 | 24.2 |
| 전체 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

출처: 김준영 외, 플랫폼종사자의 규모와 근무실태, 고용동향브리프 2021 vol.9, 2021

○ 김준영 외(2021)의 실태조사에 따르면, 협의의 플랫폼종사자 중 고용보험에 가입했다는 응답은 29.1%에 불과했음.

(단위: %)

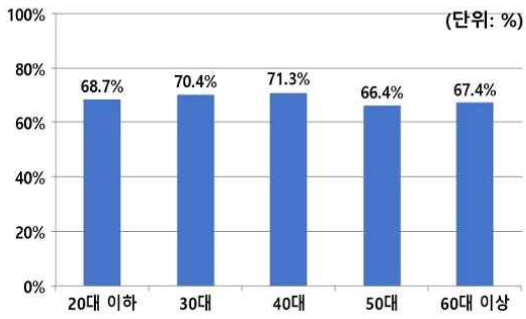
| | | 주업형 | 부업형 | 간헐적 참가형 | 전체 |
|---|---|---|---|---|---|
| 가입 | | 26.9 | 25.9 | 46.3 | 29.1 |
| | 현재 이용하고 있는 플랫폼을 통해 가입 | 8.9 | 9.1 | 7.4 | 8.8 |
| | 현재 이용하고 있는 플랫폼 이외의 다른 회사를 통해 가입 | 9.1 | 10.2 | 29.1 | 12.2 |
| | 기타 (자영업자 임의가입 등) | 8.9 | 6.6 | 9.8 | 8.1 |
| 미가입 | | 58.2 | 48.4 | 29.1 | 50.4 |
| 모름 | | 14.9 | 25.7 | 24.6 | 20.4 |
| 전체 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

출처: 김준영 외, 플랫폼종사자의 규모와 근무실태, 고용동향브리프 2021 vol.9, 2021

○ 코로나19로 인한 경기 불황으로 인해 배달라이더 등 일부 플랫폼노동자를 제외한 대부분의 플랫폼노동자들의 소득이 급격히 감소한 것으로 파악됨.

○ 고용노동부 보도자료(2020.11.2.)에 따르면, 제1차 긴급고용안전지원금을 받은 특고·프리랜서 수급자의 코로나19 위기 이전과 이후('20년 3~4월 평균) 월 소득을 비교하면, 전체 평균 감소율은 69.1%였음. 그러나 이들은 고용보험 등 사회보험의 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 것으로 파악됨.

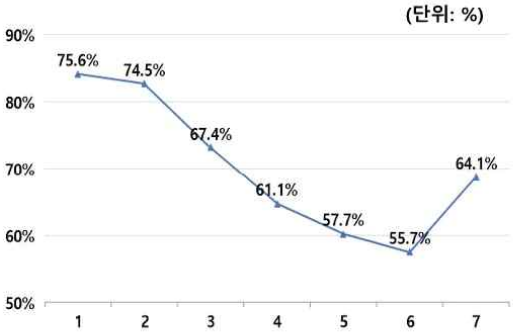
<소득감소율 : 연령별>




출처 : 고용노동부 보도자료 (2020.11.2.)

○ 연령별로 보면 30~40대는 모두 70% 이상 감소하여 다른 연령대에 비해 소득감소율이 높은 편이었고, 소득분위별로 볼 경우 1분위(75.6%)가 6분위(55.6%)에 비해 소득감소율이 약 20%p 높아서 소득이 낮을수록 소득감소가 더 컸음을 확인할 수 있음.

<소득감소율 : 소득구간별>




출처 : 고용노동부 보도자료 (2020.11.2.)

○ 플랫폼노동자의 노동권 보호를 위한 가장 간명한 해결책은 노동자성 인정에 기초한 노동법 및 사회보험의 전면 적용임. 그러나 부득이 단계적 개선을 고려해야 한다면, 플랫폼노동자에게 최저임금, 법정수당, 임금채권보장 등 노동법상 임금에 대한 기본적 권리를 우선 부여하고 플랫폼노동으로부터 이익을 취하는 이익향유자들에게 사회보험법상 사용자 책임을 부여할 수 있는 제도적 기초를 마련하는 것부터 시작되어야 함.

# 현행 플랫폼노동 사회보험 적용 법제 검토

○ 고용형태 다변화에 따라 근로계약상 임금소득에 기반한 현행 사회보험의 적용 방식이 변화되어야 한다는 사회적 요구가 커지고 있음. 이에, 산재보험과 고용보험에서 특수고용노동자, 예술인 등을 포괄할 수 있도록 하는 다양한 제도적 변화들이 나타나고 있음.

○ 이러한 변화들은 근로계약, 임금소득 등 종래의 기준들을 그대로 유지한 상태에서 일부 예외적 적용을 인정하는 특례제도의 형식이었음. 한편, 국민연금과 건강보험에서는 제도적 변화가 거의 없어 플랫폼노동자는 여전히 사업장과 무관하게 지역가입자로 가입할 수밖에 없는 구조임.

○ 현행 산재보험 특례제도 (산재보험법 개정으로 변경 예정, 개정법 시행일 2023.7.1.)

• 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것, 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것을 요구함
• 법에서 정한 직종에 해당해야 산재보험에 가입할 수 있음. (가입 직종은 단계적으로 확대되는 추세임)

**제도(법) 시행일**

- (2008. 7. 1.) 보험설계사, 콘크리트믹서트럭(자차)기사, 학습지 교사, 골프장 캐디
- (2012. 5. 1.) 택배기사, 전속 퀵서비스기사
- (2016. 7. 1.) 대출모집인, 신용카드모집인, 전속 대리운전기사
- (2019. 1. 1.) 건설기계조종사
- (2020. 7. 1.) 방문강사, 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치기사, 화물차주
- (2021. 7. 1.) 소프트웨어 프리랜서

출처 : 근로복지공단 2022년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람

○ 현행 산재보험 특례제도 (산재보험법 개정으로 변경 예정, 개정법 시행일 2023.7.1.)

• 부상, 질병, 임신, 출산으로 1개월 이상 휴업 등 법에서 정한 사유에 해당하는 경우에는 적용제외 신청 가능.
• 산재보험료 및 보험급여의 산정 기초가 되는 보수액 및 평균임금은 실제 소득과 무관하게 고용노동부 장관이 고시한 직종별 금액을 적용.
• '한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 학습지 방문강사, 교육 교구 방문강사 등 회원의 가정 등을 직접 방문하여 아동이나 학생 등을 가르치는 사람'의 경우, 보험급여 산정에 기초가 되는 월 보수액이 1,016,300원, 일 평균임금이 33,877원에 불과함.
• 산재보험료는 사업주와 종사자가 각각 ½씩 부담하고 사업주가 산재보험료를 원청 징수하도록 함.

○ 현행 노무제공자에 대한 고용보험 특례제도

• 근로자가 아닐 것, 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공할 것, 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(노무제공계약)을 체결할 것을 요구.
• 산재보험과 마찬가지로 법에서 정한 직종에 해당해야 가입할 수 있음.

| 2021.7.1.부터 적용 | 2022.1.1.부터 적용 |
|---|---|
| ① 보험설계사, ② 신용카드회원모집인, ③ 대출모집인<br>④ 학습지교사, ⑤ 방문강사, ⑥ 택배기사<br>⑦ 대여제품방문점검원, ⑧ 가전제품배송·설치기사<br>⑨ 방문판매원, ⑩ 화물차주, ⑪ 건설기계조종사<br>⑫ 방과후학교 강사(초·중등) | ⑬ 퀵서비스기사, ⑭ 대리운전기사<br>(플랫폼 이용 노무제공자 포함) |

출처 : 근로복지공단 2022년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람

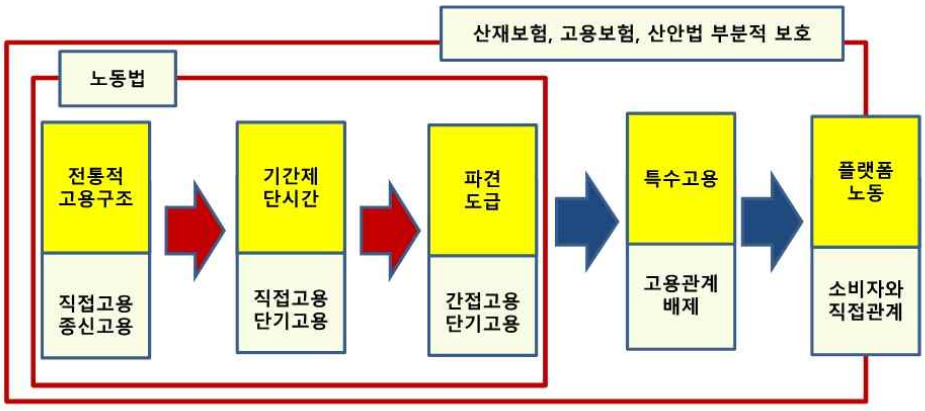
○ 현행 노무제공자에 대한 고용보험 특례제도

• 65세 이상 신규계약자는 적용 제외.
• 월보수액 80만원 미만인 경우에는 적용제외.(다만, 노무제공계약이 1개월 미만인 단기노무제공자는 소득수준과 상관 없이 모두 당연 적용되며, 같은 기간 내 다른 계약의 소득을 합산해 80만원 이상인 경우에도 신청에 의해 가입 가능)
• 실업급여사업만 적용하고, 모성보호급여는 출산전후급여만 적용.
• 고용보험료는 노무제공자와 사업주가 각 0.7% 균등하게 부담(다만, 2022년 7월 1일 이후에는 각 0.8% 균등 부담)
• 노무제공 특성에 따라 소득 확인이 어려운 건설기계종사자, 화물차주에 대해서는 직종별 기준보수를 적용.

○ 개정 산재보험법의 주요 내용 (2023.7.1. 시행 예정)

• 특수형태근로종사자에 대한 특례를 삭제하고 '노무제공자'로 재정의하면서 전속성 요건을 폐지.
• 노무제공자의 보험급여 산정기준이 되는 '평균보수'를 노무제공자가 재해 발생 사업에서 지급받은 보수와 재해 발생 사업 외의 사업에서 지급받은 보수를 모두 합산하여 산정함.
• 근로복지공단에 신고된 노무제공자의 보수가 사실과 다른 경우, 수급권자가 보험료에 대한 정정신고를 거쳐 보험급여에 대한 정정청구를 할 수 있도록 함.
• 근로복지공단이 플랫폼 종사자에 관한 보험사무의 효율적 처리를 위하여 플랫폼 운영자에게 보험관계의 확인에 필요한 각종 자료를 요청할 수 있도록 함.

○ 특례제도 형식은 사회보험 적용을 회피하려는 사용자들의 경향과 맞물려 새로운 고용형태의 출현을 야기하는 일종의 풍선효과를 야기할 수 있음. 사실, 특수고용, 플랫폼노동 등의 확대는 고용유연화의 유력한 도구였던 기간제, 간접고용 등에 대한 법제도적 규제가 심해지자 나타난 풍선효과로도 해석할 수 있음.



○ 현행 특례제도는 일부 직종의 노동자들만 보호되는 문제점, 사업소득, 기타소득을 기초로 사회보험료를 부과하는 과정에서 가입자격이 부인되거나 실제 소득이 불완전하게 반영되는 문제점, 고용보험의 불완전 적용의 문제점, 산재보험료를 노동자가 분담하는 사회보험 불평등의 문제점 등을 안고 있음.

○ 이와 같은 측면에서, 2023.7.1. 시행 예정인 개정 산재보험법은 현행 특례제도가 안고 있는 문제점을 일정 부분 개선할 것으로 기대됨. 전속성 폐지는 매우 긍정적인 변화이지만 여전히 특정 직종에 한정하여 특례제도를 적용토록 한 점은 매우 아쉬움.

# 해외 사례 검토

## - 플랫폼노동자에 대한 사회보험 적용확대 및 제도 개선 흐름

○ 독일

• 독일 사회보험에서 플랫폼노동자는 우리나라와 마찬가지로 자영업자로 분류됨. 다만, 독일 사회보험법은 가내노동자에게 피보험자격을 부여하므로, 플랫폼노동자가 가내노동자로 분류되면 사회보험에 가입할 수 있음.(일정 요건에 해당하는 가사노동자를 고용하는 개인 가정은 산재보험에 가입하도록 하고 보험료를 부담해야 함)
• 연금보험의 경우에는 플랫폼노동자가 '노동자와 유사한 자영업자'에 해당하면 가입자격이 부여됨.
• 플랫폼노동자가 예술가사회보험에서 정한 예술가나 저널리스트인 경우에는 예술가사회보험에 가입할 수 있음.
• 현재 독일에서는 모든 소득유형의 취업자를 연금보험에 포괄하기 위한 영리활동보험(Erwerbstätigenversicherung) 도입에 관한 논의가 이뤄지고 있음.

○ 영국

• 영국에서 사회보험료 징수 권한을 지닌 국세청(HRMC)은 사회보험 가입 유형을 임금노동자와 자영업자로만 분류하고 있으므로, 자영업자로 사회보험료를 납부한 플랫폼노동자는 산재보험, 실업보험 등의 혜택을 받을 수 없음.
• 현재 영국에서 플랫폼노동자에 대한 사회보험 적용 확대를 위한 논의는 유럽의 다른 복지국가들에 비해 활발하지 않은 상태임. 오히려, 플랫폼노동자들이 사회보험료를 적게 부담한다는 문제 제기가 더 많이 제기되고 있음.
• 이 같은 사회적 분위기와 상반되게, 다양한 정책적 제안들이 제시되고 힘을 얻고 있는데, 비공식 노동과 관련한 권위 있는 저널인 테일러 리뷰(Taylor Review)의 저자들이 제안한 공제조합을 통한 보호 방안이 대표적인 사례임.

○ 이탈리아 (중앙정부)

• 이탈리아에서는 이른바 '준종속노동자'라는 개념을 설정하고 이들에게 별도의 사회보험 가입 트랙을 설정하고 있음.
• 연금제도의 경우에는 1993년부터 준종속노동자도 의무가입대상이 되었음.
• 준종속노동자의 고용보험료와 산재보험료는 준종속노동자가 1/3, 사업주가 2/3를 부담하는 것이 원칙이지만, 보수가 5,000유로를 초과할 경우에는 산재보험료 전액을 사업주가 부담함.
• 여기서 주목할 점은 사업주가 산재보험료 전액을 부담하더라도 이는 노동법상 노동자성 인정과는 별개의 문제로 취급한다는 점임.

○ 이탈리아 볼로냐시

• 이탈리아 볼로냐시는 2018.5월 「도시의 디지털노동권의 기본원칙에 관한 헌장(Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano)」에서 플랫폼기업이 산재보험을 제공하도록 규정함.

○ 이탈리아 라치오주

• 이탈리아 라치오주정부는 2019.5월 「플랫폼 노동자 보호를 위한 법률(Norme per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali)」을 제정해 플랫폼기업의 모성보호와 사회보장제도에 대한 부담을 규정함.

○ 프랑스

• 프랑스의 사회보장제도는 크게 일반적 사회보장제도와 자영업자 사회보장제도로 나뉘며, 플랫폼노동자에게는 자영업자 사회보장제도가 적용됨.
• 일반적 사회보장제도의 대상에는 임금노동자 뿐만 아니라 이와 유사한 자도 포함됨.
• 자영업자 사회보장제도에는 산재보험제도는 포함되어 있지 않으며, 자영업자가 원하는 경우에는 임의로 가입해야 함.
• 다만, 프랑스 노동법은 ▲플랫폼기업이 상품이나 서비스의 특성을 결정하고 가격을 정하고 ▲플랫폼을 통한 판매액이 일정 기준을 넘는 경우에는 플랫폼기업이 플랫폼노동자를 재해보험에 가입시키거나 임의보험료를 부담하도록 정하고 있음.

○ 벨기에

• 플랫폼기업이 세무기관에 플랫폼노동자의 소득 정보를 매년 제공하고 세무기관은 이 정보를 사회보험기관에 전송하는 시스템을 운영하고 있음.

○ 오스트리아

• 가사노동자를 위한 사회보장제도에 디지털 고용관계를 포함시키고 바우처 지불 프로세스에서 산재보험료가 자동으로 납부되는 시스템을 운영하고 있음.

# 제도 개선 방안 검토

○ 모든 플랫폼노동자에 대한 사회보험 당연가입제도 도입

• 법에서 정한 일부 업종 및 일정 요건에 해당하는 플랫폼노동자에 대해서만 가입을 예외적으로 허용하는 특례제도가 아닌 원칙적으로 4대 보험 가입을 의무화하되 일부 예외적 사유에 해당하는 경우에만 임의가입을 허용하는 당연가입제도를 도입해야 함.
• 플랫폼노동자의 경우 플랫폼 기업에 의해 인적 사항, 소득, 근무 기록 등 데이터가 전산 자료 형태로 관리되고 있으므로, 다른 특수고용노동자 유형에 비해 당연가입 방식이 비교적 용이하게 적용·작동될 수 있을 것임.
• 이와 관련, 현재 독일에서 이뤄지고 있는 모든 소득자에 대해 적용되는 연금보험 도입 논의를 주목할 필요가 있음.

○ 플랫폼노동자의 사업장 가입 자격 부여와 플랫폼기업의 책임 강화

• 일정한 기준을 충족하는 플랫폼노동자에게 사업장 가입 자격을 부여하고 플랫폼기업에게 4대 보험에 대한 보험료를 분담하도록 하는 방안을 도입해야 함.
• 플랫폼기업의 책임과 관련해서는 프랑스에서 플랫폼기업에게 사회보험법상 사용자 책임을 부과하는 방식(법에서 정한 일정 요건에 해당하는 플랫폼기업에게 별도 보험 가입이나 보험료 부담을 선택하도록 하는 방식)을 참고할 수 있음.
• 보험료 산정과 관련해서는 이탈리아의 준종속노동자에게 적용되는 방식(기본보험료 분담률을 정하고 일정 요건에 해당하는 플랫폼기업에게는 보험료분담률을 높이는 방식)을 참고할 수 있음.

○ 스웨덴 겐트시스템(Ghent System) 응용 방안 검토

• 플랫폼노동자 중에는 다수의 플랫폼기업에 노동을 제공하거나 단속적, 간헐적으로 노동을 제공하는 경우가 많음. 이 경우, 하나의 플랫폼기업에서 플랫폼노동자에 대한 사회보험 가입 및 관리 업무를 수행하는 것이 매우 어렵게 됨.
• 이와 관련해서는 스웨덴 실업보험에서 운용하고 있는 겐트시스템 (Ghent System)을 응용하는 방안을 검토할 수 있음. 원래 겐트시스템이란 노동조합이 조합원을 실업보험에 가입시키고 노동조합이 이를 관리하는 시스템임.
• 다만, 플랫폼노동자의 노동조합 조직률이 높지 않은 우리나라에서는 건설근로자공제회 사례를 참고해 별도의 공적 관리 기구를 만들어 사회보험 가입 및 관리 업무를 수행토록 하는 방안을 검토할 수 있음.
• 이와 관련해서는 영국 테일러 리뷰(Taylor Review)의 저자들이 제안한 공제조합을 통한 보호 방안도 참고할 수 있음.

○ 국세청의 소득 파악에 기반한 사회보험료 산출

• 다수의 플랫폼 기업에 노동을 제공하거나 단속적, 간헐적으로 노동을 제공하는 플랫폼노동자의 경우, 근로복지공단·국민건강보험공단·국민연금공단 등을 통한 소득 파악이 근본적으로 어려울 수밖에 없음.
• 소득 파악이 제대로 이뤄지지 못할 경우, 플랫폼노동자에 대한 사회보험 확대 적용이 제도적 실효성을 상실할 수도 있음. 따라서 국세청이 플랫폼노동자에 대한 소득을 정확히 파악하고 사회보험료 산출을 위한 기초 데이터베이스를 구축, 운영하는 방안을 마련하는 것이 필요함. 이와 관련해서는 벨기에의 세무기관-사회보험기관 간 정보연계 프로세스를 참고할 수 있음.
• 다만, 플랫폼노동자에 대해서만 징수 권한을 국세청이 행사는 것은 제도 운용의 효율성을 저해할 수 있으므로, 이는 전체 노동자에 대한 4대 보험 징수시스템 개편과 함께 논의하는 것이 타당함.

○ 플랫폼노동자의 소득 유형에 맞춘 다양한 징수 시스템 구축

• 플랫폼노동자의 소득 주기는 그 유형에 따라 월 단위를 넘어 다양할 수 있음. 이에, 플랫폼노동자가 자신의 소득 주기에 맞추어 사회보험료 납부 주기를 선택할 수 있도록 다양한 보험료 부과 및 징수 시스템을 마련하는 것이 바람직함.
• 'Enzo Weber의 디지털 사회보장 모델'을 응용하는 방안도 검토할 수 있음. 이 모델은 원래 여러 국가에 걸쳐 일하는 디지털노동자를 보호하기 위해 제안되었는데, 플랫폼기업을 통한 일이 완료될 때 보수의 일정 부분을 플랫폼노동자의 디지털 계정으로 송금해 기여금으로 적립하고 정기적으로 플랫폼노동자 국가의 사회보장시스템으로 이전하는 것임.
• 이 모델은 다수의 플랫폼 기업에 노동을 제공하는 플랫폼노동자에 대한 사회보험료 징수 및 관리 시스템에 응용이 가능할 것으로 판단됨.

# 결론을 대신해

○ 플랫폼 기업이 유발하는 사회적 비용에 대한 공정한 부담 원칙 확립 필요

• 동일 업종, 동일 규모 등 제반 조건이 동일하다고 가정한 상태에서, '근로계약관계 하에서 노동자를 고용해 직접 재화와 서비스를 생산하는 기업'과 '플랫폼을 통해 노동을 제공받는 기업'이 경쟁한다면, 플랫폼에 기반한 기업이 여러 측면에서 우위를 점할 수밖에 없음.
• 실제로, 이는 많은 기업들이 플랫폼 기반으로 이전하는 유인이 되고 있으며, 그 과정에서 일자리를 잃은 노동자, 기업이 책임지지 않는 플랫폼노동자에 대한 사회적 비용은 고스란히 우리 사회 전체의 몫이 되고 있음.
• 기업이 야기하는 사회적 비용에 부합하는 사회적 책임을 기업이 스스로 부담하도록 하는 원칙이 반드시 법제도, 정책을 통해 구현되어야 할 것임.

# 참고 문헌


<참고 문헌>
김기식, 김은지, 소득기반 전국민 고용보험 실현을 위한 정책 제언-정부 재정부담의 제도화와 공무원·교원 가입 추진을 중심으로, (재)더미래연구소, 2021
김종진a, 2021 플랫폼노동 실태조사_대리, 배달, 가사, 돌봄, 마이크로워크, 고용노동부, 2021
김종진b, 플랫폼노동 실태와 특징III_계약의 불균등성과 권리 부재, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2022
김준영 외, 플랫폼종사자의 규모와 근무실태, 한국고용정보원 고용동향 브리프 2020 Vol.9, 2021
김철식 외, 플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사, 국가인권위원회, 2019
남찬섭, 백인립, 선진국 사회보험에서 적용·징수·급여 업무의 통합 사례에 관한 연구-제도 통합과 조직 통합에 대한 역사적 고찰을 중심으로, 한국사회복지학 Vol. 63, No. 2, 2011
노대명 외, 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구, 한국보건사회연구원, 2020
문현경, 류재린, 특수형태근로종사자의 사회보험 불안정성:국민연금을 중심으로, 노동정책연구 제21권 제2호, 2021

손동영, 영국 플랫폼 노동자와 사회적 보호, 국제노동브리프 2021년 5월호, 2021
오상호 외, 플랫폼노동 관련 해외 입법동향 분석과 정책과제, 국회입법조사청, 2020
이승현, 독일의 플랫폼 노동 관련 논의 현황, 국제노동브리프 2021년 7월호, 2021
장지연a, 플랫폼노동자의 규모와 특징, 한국노동연구원 고용노동브리프 제104호(2020-11), 2020
장지연b, 플랫폼노동 종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사, 한국노동연구원, 2020
장희은, 해외 플랫폼노동 주요 정책과제와 특징, 플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색 노동포럼 자료집, 2019
주은선, 국민연금의 특수형태노동자 보장, 어떻게 확산시킬 것인가?: 사회적 책임의 회복, 공적연금강화국민행동 20대 대선 공적연금 토론회 자료집, 2022
최현수, 고용보험만이 아닌'소득 중심의 전 국민 사회보험' 실현을 위한 '월 단위 실시간 소득파악 시스템 구축과 국세청 사회적 징수 체계 통합', 사회적대화 2021년 1호(통권 16호), 2021
홍성훈, 미국 플랫폼 노동의 현황과 쟁점, 국제노동브리프 2019년 9월호, 2019
Gabriella Sjögren Lindquist, Eskil Wadensjö, 스웨덴의 겐트시스템과 실업보험제도, 국제노동브리프 2007년 9월호, 2007

<참고 자료>
고용노동부 2020.11.. 보도자료(코로나19 긴급고용안정지원금 수급자 통계 분석 결과)
고용노동부 2021.11.19. 보도자료(2021년 플랫폼 종사자, 취업자의 8.5%인 220만명)
국회 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (의안번호 15752)
국회 산업재해보상보험법 일부개정법률안(대안) (의안번호 15745)
근로복지공단 2022년도 산재·고용보험 가입 및 부과업무 실무편람

<참고 사이트>
http://www.dwp.gov.uk/
http://www.dfes.gov.uk
http://www.dol.gov/
http://europa.eu/pol/socio/index_en.htm

토론 1.

# 플랫폼 프리랜서 사회보험과 직업훈련 토론문

권혜원 | 동덕여자대학교 경영학과 교수

## 플랫폼 프리랜서 사회보험과 직업훈련 토론문 2022.7.12.

동덕여대 권혜원

- 플랫폼 노동자에게 전문화된 직업 훈련과 이력관리 시스템을 마련하는 것은 주요한 정책 과제임. 숙련개발 기회의 부족이 플랫폼 노동자 공동의 문제라고 지적한 발표문에 동의. 플랫폼 사용자와 이용자는 노동자의 숙련 개발에 대한 책임이 없다고 생각하며 그 책임을 플랫폼 노동자 개인이 부담해야 한다고 생각. 일부 플랫폼 업체는 내부에서 교육훈련 기능을 수행하지만 많은 경우, 자체적으로 교육 훈련을 진행하지 않고 있어서 교육훈련의 사각지대에 방치되고 있음.
- 개별 기업 수준에서 교육 훈련체계를 마련하는 것이 어려운 경우가 많기 때문에 업종별 훈련체계가 필요. 플랫폼 직종별로 교육훈련 프로그램의 설계 단계에서부터 해당 플랫폼 직종의 주요 기업과 플랫폼 노동자단체(노동조합, 협동조합)가 참여하여 공동으로 교육 훈련을 설계하고, 이를 통해 교육훈련 결과가 직종 내에서 통용되는 숙련인증 혹은 자격이 될 수 있도록 해야 한다는 발표문의 입장에 동의.(플랫폼 산업위원회 가사돌봄 분과위원회에서는 이를 후속 과제 형식으로 다룸). 기업과 노동단체는 업종 공동의 컨소시엄을 구성하여 공동훈련센터를 마련하여 운영하며, 정부는 이를 지원할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음. 업종별 훈련체계 내에서는 입직훈련 외에도 지속적 숙련개발을 통해 경력 임금의 상승경로를 만들어내야 함.
- 또한 플랫폼 직종별로 다양한 민간 자격증이 사용되고 있는데, 국가 공인 민간자격제도를 통해 민간자격에 대한 신뢰를 확보하고 사회적 통용성을 높일 수 있는 방안도 모색해야 함. 경력이나 자격증 보유 여부에 따라 경력등급제를 실시하여 서비스 품질 및 그에 따른 보수기준을 차등화하는 것이 필요. 막다른 저숙련 일자리라는 인식에서 탈피하여 고진로 모델을 확립하는 것이 필요. (예: 정리수납전문자격증, 놀이심리상담사 자격증)
- 국민내일배움카드 기반의 한시적 시범사업으로서의 플랫폼 특화 훈련의 한계에 대한 발표문의 지적에도 공감. 직종특수적 훈련체계 마련을 위해 직종별 사회적 대화를 활성화하고, 상대적으로 사회적 대화가 진전될 수 있는 직종에서 플랫폼 노동자의 개인 부담을 최소화하는 방식의 재원조달 구조를 마련하여 직종별 플랫폼 직무훈련 체계를 운영해야 함. 재원조달 방법은?
- 가사근로자 고용개선 등에 관한 법률제정안의 역설: 가사서비스 기업에 고용된 근로자에 대하여 플랫폼 가사 노동자들의 내부화 전략은 한계가 있으며, 외부노동시장 전체를 대상으로 한 숙련개발과 경력증명 시스템이 마련되어야 함. 그런데 최근 가사근로자법이 오히려 플랫폼 가사 노동자에 대한 교육훈련 기회 및 사회안전망 확대와 관련된 정부 지원을 축소하는 경향을 초래. 가사서비스 제공기관으로 인증받은 기관에 속한 가사근로자에 대한 지원에 집중. 교육훈련과 관련하여서도 가사근로자법에 따른 가사근로자를 대상으로 직무

능력 향상 및 서비스 품질 제고를 위한 교육과정 신설. 문제는 이와 같은 과정에서 플랫폼 가사 노동자들 다수가 여전히 교육훈련의 사각지대에 놓이게 되는 것.

- 저임금, 고용불안과 사회안전망 부재, 노동권 침해, 알고리즘 관리에 의한 부당한 처우 등 플랫폼 노동자들의 권리 침해 사례가 증대하고 있으나 기존 노동법제가 이에 제대로 대응을 못하고 있다는 2발표문의 문제의식에 공감.

- 노동자성 인정에 기초한 노동법 및 사회보험의 적용이 가장 간명한 해결책이라고 말하고 있지만 실제로는 복잡한 쟁점이 여러 각도에서 제기되고 있음. 원칙적으로는 EU의 플랫폼 노동 지침(Platform Work Directive)을 참조할 수 있음. EU지침은 고용지위와 관련하여 '플랫폼을 통해 노동을 수행하는 사람들에게 플랫폼이 일정한 통제(certain degree of control)를 행사하고 있다면 플랫폼을 사용자로 간주한다고 하고, 구체적 기준을 제시함. EU 지침에 의하면, 일의 조직화에 있어서 사람들의 자유를 제한하는 다음 중 두 가지 조건을 충족하면 사용자로 간주: ◦보상 수준을 결정하거나 최대 한도(upper limits)를 결정 ◦전자적 수단을 통해 작업성과를 감독 ◦노동시간과 결근 기간을 정할 수 있는 자유, 과업을 수락하거나 거부할 수 있는 자유, 하청업자나 대체인력을 사용할 수 있는 자유의 제한 ◦작업 성과 혹은 서비스 이용자들에 대한 외양이나 태도와 관련된 구체적이고 강제적 규칙을 확립 ◦고객을 유치하거나 제 3자를 위해 일할 수 있는 가능성을 제한. 플랫폼 사용자나 종사자는 이와 같은 고용지위에 대해 반박할 수 있으며, 이의제기의 당사자가 자영업자임을 입증해야 함.

- 문제는 플랫폼을 매개로 노동을 제공하면서 플랫폼이 정한 보상 수준에 따라 소득을 획득하고 있으나 사용 종속성이 약하고 스스로 노동시간과 작업규칙을 정할 자유를 선호하는 플랫폼 노동자나 프리랜서를 기존 노동법에 의해 일괄 포용하는 방법의 가능성과 타당성 (덴마르크 Hilfr힐퍼사례: 100시간 이상 업무를 처리한 청소 노동자에게 단체협약에 가입하여 수페르 힐퍼가 될 수 있는 자격을 제공하고, 수페르 힐퍼가 되면 노동법의 적용을 받아 수당과 임금, 연금과 건강보험에 대한 자격에서 노동자와 동일한 권리를 획득. 100시간 이상 업무를 해도 단체협약의 적용을 받지 않는 프리랜서 헬퍼로 남을 수 있음. 힐퍼 플랫폼 종사자 212명 중 단체협약에 가입한 사람은 7분의 1에 그침)

- 일하는 사람을 위한 기본법처럼 모든 일하는 사람이 누려야 할 기본 권리를 명시하고 이를 플랫폼 종사자에게까지 적용하는 방안을 생각해볼 수 있음. 차별받지 않을 권리, 안전과 건강에 대한 권리, 직업훈련 기회 보장. 결사의 자유와 단체교섭의 자유, 업종별 최저임금 적용과 사회보험 혜택 등을 모든 일하는 사람들의 권리로서 법에 명시하고, '독립 노동자, 혹은 종속적 자영업자'로 분류될 수 있는 플랫폼 노동자와 프리랜서까지 그 적용대상으로 포괄하는 방안. (cf. ILO는 고용상 지위와 관계없이 플랫폼 노동자에게도 ILO 기본협약과 고용관계 및 산업안전, 사회보장, 일자리정책, 근로감독에 관한 주요 협약들이 적용된다고 보았고, 모든 사람을 위한 포용적이고 지속가능한 경제 성장, 고용 및 양질의 노동 목표를 달성하기 위해 플랫폼을 기반으로 하는 노무제공에 있어서도 노동법 수준의

계약의 명확성과 투명성, 고용상 지위에 대한 올바른 판단, 단체교섭권의 보장, 차별금지 및 산업안전보건 법제의 적용, 공정한 보수와 노동시간에 대한 기준, 부당계약해지를 막기 위한 공정한 절차보장, 평점시스템의 투명성, 알고리즘의 투명성과 책임성, 노동자의 개인정보와 노무제공에 대한 정보보호, 사회보장급여의 제공 등의 법제화의 필요성을 밝힌 바 있음.

- EU의 경우, 알고리즘 관리에 대한 노동자의 권리도 명시하고 있음. 우리나라에서도 이와 같은 알고리즘 관리와 관련하여 플랫폼 노동자들의 권리에 대한 법적 명문화가 필요.

참조: 알고리즘 관리에 대한 EU 지침

* 투명성 강화: 디지털 노동 플랫폼에서 일하는 노동자들은 플랫폼으로부터 현재 활용되고 있는 자동화된 모니터링과 의사결정 시스템에 대한 정보 및 그와 같은 시스템이 노동조건에 어떠한 영향을 주는지에 관한 정보를 제공받을 수 있어야 함(고객에 의한 평가를 포함하여 플랫폼 노동자들이 어떻게 모니터링되고, 감독되고 평가되는지에 대한 정보를 제공받을 수 있어야 하며, 작업할당, 요율결정과 보너스 책정 등에 대한 중요 결정이 어떻게 내려지는지에 대해 알 수 있어야 함)

* 개인정보 보호: 작업과 직접적 관련이 없는 개인정보 수집 금지

* human monitoring 보장: 자동화된 모니터링 및 의사결정 시스템에 의한 결정이 임금이나 노동시간과 같은 노동조건에 미치는 영향을 평가해야 함

* 자동화된 결정에 대한 이의제기와 반박을 보장: 플랫폼 노동을 수행하는 사람들은 자신들의 노동조건에 영향을 미치는 중대한 결정에 대해 설명을 들을 수 있는 권리를 보장받아야 하며, 이를 위해 human contact와 채널에 접근가능하여 의견을 제시하고 논의할 수 있어야 하며, 플랫폼 노동자들의 의사결정의 철회를 요구할 경우 이에 답변을 해야 함.

토론 2.

# 토론문

강금봉 | 경제사회노동위원회 전문위원

# 토론문

강금봉 경제사회노동위원회 전문위원

## 1. 직업훈련

□ 직업훈련은 플랫폼의 업종과 유형에 따라 필요성과 시급성, 교육 내용과 방식에 따라 차이가 있음

- ㅇ 웹 노동인 IT-SW, 교육서비스, 번역 등의 고숙련 인력매칭·경쟁기반 플랫폼 노동에서는 숙련 향상이 거래상 지위나 소득에서 중요한 위치를 차지함
- ㅇ 프리랜서와 마찬가지로 숙련 향상을 개인의 몫으로 돌리는 것은 끊임없는 자기 계발의 함정으로 몰아넣어 새로운 사회적 위험을 양상 할 수밖에 없음
- ㅇ 저숙련 플랫폼 노동은 직무 관련 교육훈련, 전직을 위한 교육훈련 차원에서 접근이 필요함, 개인주도 훈련과 업종, 플랫폼 기업 주도 차원의 접근이 필요함
- ㅇ 기본적으로 고용형태와 상관없이 국민평생직업법에 차별 없이 교육기회를 확대하고 직업훈련을 받을 수 있는 권리는 보호되어야 함

□ 플랫폼 노동에서 필요한 직업훈련은 기존 직업훈련의 개념과 차이가 있을 수 있고, 직무향상을 위한 숙련과 다른 일자리로 이동할 수 있는 능력개발 차원의 직업훈련을 구분하여 정책 접근이 필요함

- ㅇ 고용노동부 플랫폼종사자 특화 시범훈련에는 '플랫폼종사자의 직무능력 및 전문성 향상, 안전·권익 보호 내용'을 담고 있음
- ㅇ 종자사의 고립감, 직무 스트레스, 공정한 계약 등을 해소하여 지속 가능한 일자리 체계를 유지할 필요가 있음. 특히 계약 관련, 대인관계, 정신건강, 인권, 성 평등 등에 대한 권익 보호 교육이 필요함

□ 지속적인 숙련개발에 대한 투자 및 이를 통한 경력·임금의 상승 경로를 만들어내는 것이 쉽지는 않다는 지적에 공감하면서 교육-자격-보수 규정-경력증명을 연계한 접근이 필요함

- ㅇ 플랫폼 기업에서 교육을 수료하면 수료증 또는 자격증으로 교육훈련의 이력이 증빙되고 관련 업계에서 통용될 수 있도록 제도 보완이 필요함
- ㅇ 종사자들이 안전하고 전문적으로 활동할 기회를 얻을 수 있도록 인증된 교육과정이 필요함. 이를 위해 표준 교육과정, 자격 등의 보완적인 제도 마련이 필요함
- ㅇ 직업훈련 참여를 높이기 위해서는, 교육이 직무능력 향상, 경력향상으로 소득 증가 등으로 이어지도록 하는 것이 중요한 과제임

□ 플랫폼종사자에 대한 직업훈련의 성과는 취업률, 고용유지율 등의 지표로 측정하기에 한계가 있음

ㅇ 특화훈련의 성과평가 지표인 평균소득 증가율, 일감매칭 증가율, 직무역량 변화 등은 아직 데이터 부족으로 체계적인 평가 지표로 한계가 있음

□ 기업 단위, 업종별 컨소시엄 형태, 섹터 카운슬(SC), 공제조합·협동조합·노동조합 등을 통해 다양한 유형의 직업훈련이 활성화가 필요함

ㅇ 기업 단위, 업종별 컨소시엄 또는 업종 표준화 교육(가사, 돌봄 영역), 협동조합 형태 등

□ CEDEFOP(European Centre for the Development of Vocational Training)와 옥스퍼드 대학교가 공동으로 플랫폼 경제시대의 직업훈련 개발에 대해 심층 분석

ㅇ 플랫폼 노동에서 가장 필요한 숙련은 기술적/핵심 스킬, 커뮤니케이션 스킬, 조직적 스킬, 언어 스킬 순임

ㅇ 플랫폼종사자들의 개인 학습, 플랫폼 프로젝트 수행 과정을 통해, 플랫폼 프로젝트의 피드백, 수행 작업 평가(개인적)를 통해 숙련을 향상하고 있음

ㅇ 플랫폼종사자에서 플랫폼 기업이 교육훈련을 제공하는 방식으로 필요한 숙련 정보 제공(Upwork), 훈련 코스 추천(SKILL SHARE), 동료 학습 촉진(PeoplePerHour), 훈련 제공 기관 정보 제공(Fiverr) 사례 등이 있으나 국내에는 아직 부족한 상황임

□ 노동시장 정책-복지정책-훈련정책-기업 책임을 연계하여 저숙련 함정, 불안정 노동, 생애경력 차원에서 고용 가능성을 제고하는 방향으로 전개되어야 할 것임

ㅇ 시장 내 통용되기 힘든 숙련(Skill)이 필요한 플랫폼 노동에 대해서는 기업의 적절한 책임이 필요함

ㅇ 플랫폼에서 업무를 수행하기 위한 직무 훈련과 경력향상으로 더 나은 일자리로나 더 많은 직업훈련을 분리하여 접근할 필요가 있을 것임

ㅇ 청년들에 대해서는 자기 주도 직업훈련을 위한 지원을 강화할 필요가 있음

## 2. 사회안전망

□ ’20년 12월 예술인을 시작으로 ’21년 7월 노무제공자 12개 직종, ’22년 1월 플랫폼 기반 2개 직종, 22년 7월 1일부터 소프트웨어 기술자 등 5개 직종의 노무 제공자에 대해 고용보험을 추가 적용

ㅇ 이 중 플랫폼종사자는 누계 335,962명(중복제거 시 307,573명)으로 노무 제공자 고용보험 시행 후 약 119만 명(중복제거 시 약 96만 명)이 가입한 것으로 고용노동부는 파악하고 있음

- ‘직종별’로는 퀵서비스(음식배달 포함) 기사가 160,681명(64.3%)이었으며, 대리운전 기사는 89,251명(35.7%)
- ‘노무 제공형태’로 구분했을 때는 일반 노무 제공자가 102,546명(41.0%), 단기 노무 제공자가 147,386명(59.0%)으로, 이는 대리운전 및 음식배달을 제외한 일반 퀵서비스 직종의 단기 노무 제공자 비율이 높기 때문으로 파악됨

ㅇ「두루누리 지원사업」은 근로자 10인 미만 소규모사업장의 월보수 230만 원 미만 저소득 근로자·예술인·특고 및 그 사업주가 부담하는 고용보험료의 80%를 지원함으로써 보험료 부담을 완화하고 있고, 퀵서비스 기사와 같은 고위험, 저소득 노무 제공자의 산재보험료 50%를 1년 더 경감하는 지원책을 마련하고 있음

ㅇ 그러나 두리누리 지원사업 대상 범위가 좁고, 대리운전업과 같이 산재보험 가입자가 적어 여전히 사각지대의 범위가 넓음. 고용보험 이중 가입 시 모든 일자리에서 실업 시에 실업급여를 받을 수 있어 소득단절 시의 실질적인 소득 지원 제도로 자리매김하기 위해서는 제도 개선이 필요할 것임

□ 현행 특례제도는 일부 직종의 노동자들만 보호되는 문제점, 사업소득, 기타소득을 기초로 사회보험료를 부과하는 과정에서 가입자격이 부인되거나 실제 소득이 불완전하게 반영되는 문제점, 고용보험의 불완전 적용되는 문제점을 해결하기 위해서는 플랫폼의 데이터를 활용하는 것이 필요함

ㅇ 고용보험법 제77조의7 노무제공플랫폼사업자에 대한 특례로 고용보험법 및 고용산재보험료징수법 상 주요 의무로 ① 노무제공자에 대한 피보험자격 신고(취득•상실 신고 및 월보수액 통보, 노무 제공내용 확인신고 등), ② 고용보험료의 원천공제 및 납부, ③ 고용노동부•공단의 플랫폼 이용 및 보험 관계 확인에 필요한 자료 요청 시 제공, ④ 노무 제공자의 피보험자격 신고와 관련된 정보를 노무 제공계약이 끝난 날부터 3년 동안 보관하도록 하고 있음

ㅇ 플랫폼노동자의 소득과 일의 정보를 정확하게 파악하기 위해서는 정보가 모이는 플랫폼을 활용하는 것은 중요한 과제임. 그러나 반면에 플랫폼을 활용하지 않는 프리랜서는 소득 정보를 파악할 수 없어 여전히 적용, 징수, 보상에 있어 실질적인 어려움이 있음

ㅇ 직종 중심의 특례 적용 확대가 가지는 한계점을 극복하기 위해서는 객관적으로 소득을 파악할 수 있는 체계 마련이 필요함

ㅇ 대안적 사회보장 방안 시스템으로 Weber 교수 ‘디지털 사회보장(Digital Social Security)’제도는 플랫폼을 운영하는 회사에는 보험료를 걷는 역할을 부여하고, 플랫폼을 이용하는 고객에게 기여 의무를 부과하는 방식. 플랫폼 기업이 기여금에 부과할 경우 거래 수수료가 상승하여 소비자에게 비용이 전가될 수 있으므로, 보험료 행정 부담만 감당하고 있음

□ 산재보험 확대와 함께 사전에 안전을 위한 예방의 실질적인 조치가 필요함

ㅇ 산업안전보건법 제77조 특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치에는 ① 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다. ② 대통령령으로 정하는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전 및 보건에 관한 교육을 실시하도록 하고 있음

ㅇ 그러나 산업안전보건법 78조 적용 대상은 특고종사자로 한정되어 있고 플랫폼사의 안전보건 조치가 명확하지 않고, 산업안전보건법 77조에는 사업주가 특수형태근로 배달종사자에게 안전교육을 하도록 교육시간과 교육 내용을 구체화되어 있지 않음

- 산업안전보건법 77조에는 배달대행업체가 신입 배달노동자에게 2시간 교육을 제공하지 않으면 5백만 원의 과태료를 부과하도록 하고 있음. 교육을 거부한 배달 노동종사자에게는 10만 원의 과태료가 부과됨. 그러나 교육이 실제로 진행되고 있는지 점검하는 주체가 없음

- 배달노동자의 사고를 예방하기 위해서는 안전료 단가, 개수 제한, 강제 배차 금지, 지사에서 업무를 중단할 수 있는 권리, 과도한 근무시간 제한 등 생태계 차원의 조치가 필요함

ㅇ 가사·돌봄 노동자의 건강과 안전 문제는 크게 신체적 건강에 대한 위험 문제, 정신적 건강 측면에서 직무 스트레스와 감정노동 문제, 안전에 대한 위험 문제가 지적되어왔음

□ 플랫폼종사자와 프리랜서에 대한 소득안정을 위해서는 공정한 계약과 적절한 보상을 위한 정책 마련과 함께 플랫폼 노동의 특성을 반영한 차별화된 정책 접근이 필요함

ㅇ 플랫폼종사자와 프리랜서는 중첩될 수도 있고 분리될 수 있는 특성을 고려하여 상대적으로 정책의 혜택으로부터 소외되지 않도록 제도 설계가 필요함

ㅇ 프리랜서는 임금근로자에 비해 지속적으로 저소득에 머물 확률이 높고, 소득 이동의 변동성이 크고 불안정하여 경기적 요인에 더 취약하고, 다수의 프리랜서는 일자리와 소득의 지속가능성에 대해 상시적 불안감을 보이고 있음

ㅇ 플랫폼종사자에게 소득에 미치는 요인은 일감 수주의 양, 개별 수임 단가의 가격, 고객의 평가가 주요하게 영향을 미침, 프리랜서의 소득에 미치는 요인은 일감의 수, 투입되는 노무 단가와 노동에 투입되는 시간에 의해 결정된다. 특히 노무 단가 측면에서는 근로 계약인지, 용역·도급 계약인지와 같은 공정하고 투명한 계약 여부, 적정한 노무 단가 책정, 중간 수수료 발생 여부, 임금 또는 노무비에 대한 체불 여부, 추가 업무에 대한 적절한 보상 여부가 주요하게 프리랜서의 소득에 영향을 미침

ㅇ 프리랜서에 대한 소득 안정성을 위해서는 공정한 계약과 적절한 보수 기준의 설정, 무임 노동 시간이 발생하지 않도록 공정하고 투명한 계약 촉진, 프리랜서에게 맞는 복지 및 소득안전망 지원 방안 마련, 프리랜서들의 협상력을 강화하기 위한 이해 대변 조직화 및 활동에 지원이 필요함

토론 3.

# 불안정 노동시장의 사회적 보호 과제
## – 사회보험, 직업훈련

김종진 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

# 불안정 노동시장의 사회적 보호 과제 - 사회보험, 직업훈련

김 종 진(한국노동사회연구소 선임연구위원)

## □ 발표자료 주요 내용

○ 발표 자료1(남재욱)에서는 플랫폼노동자의 직업능력과 교육훈련 문제를 다루고 있음. 실태조사 결과(2020) 플랫폼노동 일자리 만족도 7개 항목 중 교육훈련은 14.7%(지역기반 14.6%, 웹기반 17.3%)에 불과하여 전체 만족도(32.3%)의 절반에 불과 했음. 조사 결과 기본 업무 수행(46%)과 숙달 기간(32.7%)이 3개월 미만이 10명 중 3명~4명 이었으나, 3년 이상 시간이 필요하다는 의견(기본업무 8.3%, 숙달 기간 31%)도 적지 않음.

- 그럼에도 대부분 자신이 교육훈련을 부담(14.3%: 지역기반 8.7%, 웹기반 29.6%)하고 있었고, 향후 교육훈련 비용이 지원 될 경우 참여 의향(50%)이 있었고, 다른 분야 훈련 의향도 49.3%나 되었음. 현재 플랫폼노동자 대부분 교육훈련을 받지 못하는 이유는 시간부족과 생계 문제 등이었음. 정책 과제로는 △업종별 훈련체계 발전, △국민 내일배움카드의 포괄적 역량 중심 개편, △적극적·소극적 노동시장 정책의 결합 강화, △직업능력개발의 재정적 기반 문제 검토 등임.

○ 발표 자료1(유성규)에서는 기존 플랫폼노동자의 산재 및 고용보험 미적용 실태와 고용형태 다양화(사회보험 사각지대: 특수고용, 플랫폼노동, 프리랜서 등)에 따른 사회보험 개편 과제를 다루고 있음. 주요 문제는 비표준적 형태의 일자리 확대에 따른 사회보장제도 연동 문제(소득 지원)를 지적하고 해외 주요 사례를 제시하고 있음.

- 플랫폼노동 정책을 △모든 플랫폼노동자에 대한 강제/의무가입, △사업장 가입 자격 부여와 플랫폼기업의 책임 강화, △스웨덴 겐트시스템(Ghent System) 응용 방안이며, 국세청 소득 파악 기반 사회보험료 산출과  소득 유형에 맞춘 다양한 징수 시스템 구축과 플랫폼 기업이 유발하는 사회적 비용에 대한 공정한 부담을 제시하고 있음.

| 산재보험 특례 | | 고용보험 특례 | |
|---|---|---|---|
| 적용 시기 | 적용 대상 | 적용 시기 | 적용 대상 |
| [2008.7.1.] | 보험설계사, 콘크리트믹서트럭(자차) 기사, 학습지교사, 골프장 캐디 | | |
| [2012.5.1] | 택배기사, 전속 퀵서비스 기사 | | |
| [2016.7.1.] | 대출모집인, 신용카드 모집인, 전속 대리운전사 | | |
| [20019.7.1] | 건설기계조종사 | | |
| [2020.7.1.] | 방문강사, 방문 판매원, 대여제품 방 | [2020.12.10] | (등록)예술인* |

| 산재보험 특례 | | 고용보험 특례 | |
|---|---|---|---|
| 적용 시기 | 적용 대상 | 적용 시기 | 적용 대상 |
| | 문점검원, 가전제품 설치 기사, 화물차주 | | |
| [2021.7.1.] | 소프트웨어 프리랜서 | [2021.7.1.] | 보험설계사, 신용카드 모집인, 대출모집인, 학습지 교수, 방문 강사, 택배기사, 대여재품 방문 점검원, 가전제품배송·설치기사, 방문 판매원, 화물차주, 건설기계조종사, 방과후 학교 강사(초중등) |
| | | [2022.1.1.] | 퀵서비스 기사, 대리운전 기사(플랫폼노무제공자 포함) |
| | | [2022.7.1.] | 통학버스기사, 정보기술 소프트웨어 기술자, 화물차주, 골프장 캐디, 관광통역안내사 |

주 : 1) 등록예술인은 문체부 예술인 고용보험 적용(202.12.10)으로 약 10만명 적용
2) 화물 차주는 유통배송기사, 택배 지·간선기사, 특정품목운송차주가 적용 대상임.
자료 : 근로복지공단 산재·고용보험 가입 및 부과 업무 자료 재구성.

## □ 불안정 비표준적 고용의 사회적 보호 방향

○ 전 세계적으로 산업구조 및 기술발전으로 일자리 불평등과 차별, 격차 문제가 제기되고 있음. 특히 기존 표준적인 계약방식이나 고용관계가 아닌, 비표준적인 계약방식과 고용관계를 통한 일자리들이 출현되고 있다는 것이 지배적 의견임. 이미 산업구조 변화와 기술 발전 과정에서 일반적인 자영업자, 자유직업 종사자 혹은 독립계약자(프리랜서), 플랫폼노동자와 같은 다양한 형태의 일자리 출현을 지적하고 있었음.

- 발제 자료 기존 국내외 기초하여 한국 플랫폼노동자 직업훈련 개선 및 사회보험 적용 방향을 제시하고 있음. 결국 '자본의 시장경제'의 변화(산업구조, 기술발전), 확산 과정에서 '산업구조 변화'에 따른 '플랫폼노동이나 프리랜서' 등 비표준적 고용의 확대에 사회적 보호를 어떻게 할 것인가의 문제의식임.

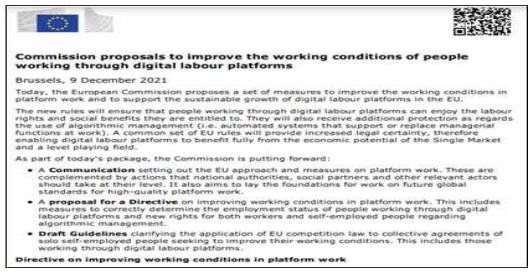
○ 국제기구(ILO, EU, OECD)에서는 전통적인 노동시장의 취약 혹은 불안정계층/집단(고용불안, 저임금, 사회안전망 등에서 배제된 자)들이 급속이 증가하고 있고, 이에 대한 대책 수립이 논의되고 있는 상황임. 최근 특수고용노동자, 플랫폼노동자, 프리랜서의 증가를 의미하고, 이는 아르바이트나 프레카리아트 형태의 취약노동 증가가 현실 계약이나 관행에서 맞물린 현상으로 볼 수 있음.

- 특히 2000년대 서비스 경제화 혹은 서비스 사회화 논의는 전통적인 '이중노동시장'이나 '분절노동시장' 논의가 '다면적 노동시장'으로 전화되면서 나타나는 고용구조 문제를 지적했던 것임. 이와 같은 노동시장의 파편화와 함께 고용형태의 다양화 혹은 다변화 문제가 최근 플랫폼노동 등의 문제로 새롭게 혹은 다차원적으로 검토해야

한다는 의견이 많음.[1)]


아시아투데이

인권위 "플랫폼 종사자 보호법 근로자 추정 등 보완입법 필요"


Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms

Brussels, 9 December 2021


한국경제

美노동부 "공유경제 노동자, 종업원 아닌 자영업자"


경향신문

영국 운전기사들, 우버와 세계 최초 단체협약 체결 성공

○ 최근 '디지털경제로의 전환'(digital transformation) 속도나 경향은 앞으로 더 가속·심화될 것이고, 이 과정에서 노동시장의 고용불안정이나 저임금·저숙련화 및 노동분업화와 함께 사회적 안전망 등에서 배제된 노동자들이 급속이 증가하고 있기 때문임. 때문에 국제기구(ILO, EU, OECD)에서도 다양한 논의 및 보고서, 대책 등을 제기한바 있음.[2)]

[표 2] 국내외 비정형노동 등 다양한 고용형태 정책 대응 흐름

| | 주요 국가 및 지역 | 주요 내용 | 한국 정책 흐름 |
|---|---|---|---|
| **특수고용 노동자** | *EU 대부분*<br>*근로자성 문제 판단(오분류)* | 노동법, 근로기준법 등 인정 쟁점(전속성), 사회보험 적용 흐름 | 05년 : '특수형태근로종사자' 명칭 사용(노사정)<br>08년 : 4개 직업군 산재보험 적용 시작<br>21년 : 9개 직업군 고용보험 적용 시작( '21.7)<br>* '20년-21년 택배기사 대책 · 사회적 합의 발표 |

1) 플랫폼자본은 플랫폼을 통한 ▲플랫폼 비즈니스 아웃소싱(business process outsourcing), ▲수익창출 전략(고객과 플랫폼노동자로부터의 수익 창출), ▲플랫폼 작업 프로세스 관리, ▲플랫폼 작업 프로세스 관리(노동과정 통제와 알고리즘, Human-in-the-Loop), ▲일방적 거버넌스 규칙(약관, 계약, 수수료 등), ▲노동권과 사회안전망 등의 배제라는 문제점을 갖고 있음(김종진, 2021).

2) Eurofound(2015·2020)는 종래의 비정규직 고용 이외에, 유럽에서 새롭게 나타난 9가지 노동에 주목하는데 ⓐ근로자 공유(employee sharing), ⓑ일자리 공유(job sharing), ⓒ바우처 노동(voucher-based work), ⓓ임시 관리업무(interim management), ⓔ임시직 노동(casual work), ⓕ모바일 업무(ICT-based mobile work), ⓖ크라우드 고용, ⓗ포트폴리오 노동(portfolio work), ⓘ협력적 자영인(collaborative models) 등임.(Eurofound, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Eurofound. 2015·2020).

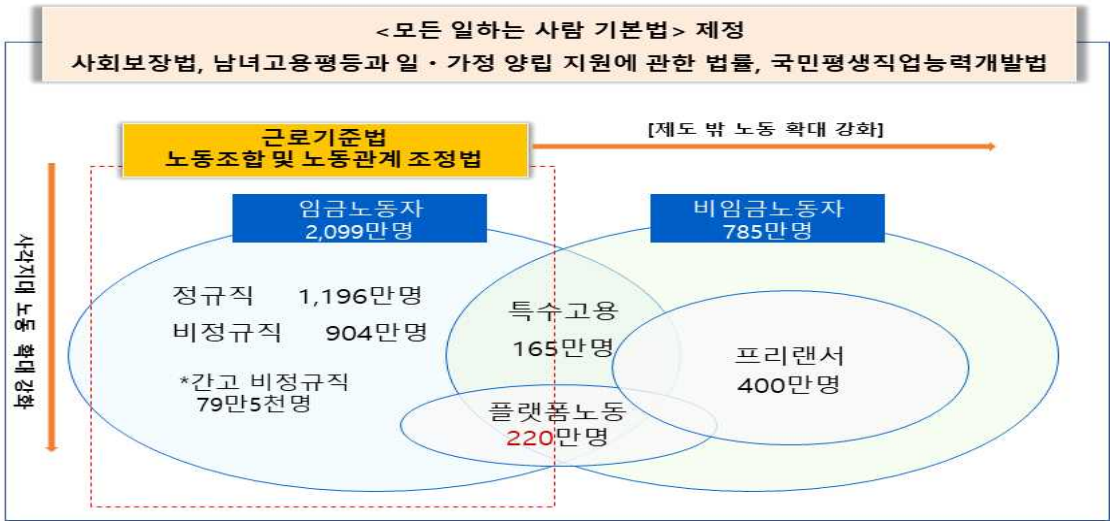
| | 주요 국가 및 지역 | | 주요 내용 | 한국 정책 흐름 |
|---|---|---|---|---|
| 플랫폼 노동 | 중앙 정부 | 프랑스 노동법( '18)<br>독 일 보호정책( '20)<br>스페인 노동법( '21) | 노동3권, 사회보험<br>플랫폼 책임성강화, 노동 권보장, 사회보장적용 등 | 20년 : 플랫폼노동자 보호입법추진 · 지원정책<br>* '20년 배달 대책 사회적 합의 발표(경사노위)<br>* '21년 플랫폼노동 보호입법 상정(상반기) |
| | 지방 정부 | 이탈리아<br>볼료랴시( '19)<br>미국<br>캘리포니아( '20) | 조례 : 정책/사업<br>법규 : 근로자 추정, 노동조건 적용 | 21년 : 서울, 경기 등 19곳(광역 10곳, 기초 7곳)<br>21년 : 지역기반 & 웹기반 플랫폼노동 정책 모색<br>(산재 및 고용보험 적용 확대 과정) |
| 프리 랜서 | 미국 뉴욕시( '16) | | 조례 : 정책/사업 | 21년 : 서울, 경기, 부산, 충남, 광주, 경남 등<br>* 표준계약 체결, 세무상담 및 구제 등 |

자료 : 김종진(2020·2022)

주 : EU는 2021년 12월 플랫폼노동자의 노동자성 인정 및 알고리즘 투명성 관련 내용까지 포함한 지침을 발표한바 있으며, 관련 논의는 EU(2021), *Commission proposals to improve the working conditions of people working through digital labour platforms*, Brussels, 9 December 2021) 참조할 것.

[표 3] 노동시장 비표준적 계약과 고용 형태 다양화 대상 집단 규모 추정 (비임금노동자)[3)]

| | 사업소득자 | 프리랜서 | 특수고용노동자 | 플랫폼노동자 |
|---|---|---|---|---|
| 한국 전체 | 704만3천명 | 400만명 | 165만명 | *220만명* |
| *서울지역* | *169만4천명* | *52만6천명* | *30만명* | *46만9명* |
| *경기지역* | *217만9천명* | *92만3천명* | *40만7천명* | *52만9천명* |
| 조사시기<br>발표기관 | 2020<br>국세청 · 장혜영 의원 | 2018<br>한국노동사회연구소 | 2018<br>한국노동연구원 | 2018－2020<br>한국고용정보원<br>한국노동연구원<br>한국노동사회연구소 |




3) 고용형태 다양화는 본질적으로 글로벌 경쟁, 기술발전, 디지털화가 가속화되면서 본격적으로 쟁점화되고 있고, 디지털화는 극단적 분업화와 거래비용 축소를 가능케 해 경영효율화 측면에서의 온라인플랫폼 활용이 증가하고 있는 상황과 맞물려 있음. 실제로 대표적인 현상은 '2차 노동시장'과 '비정규직' 문제에서, '비임금노동자' 문제(특고, 플랫폼노동, 프리랜서 등)로 정책 범위와 대상의 확대 필요성을 이야기하는 것임.

○ 이 때문에 최근 중앙정부 및 지방정부 및 여야 몇몇 정당 그리고 학계 등에서도 기존의 임금노동자(정규직, 비정규직)는 물론 다양한 고용형태의 노동자 관련 보호 정책과 사업 추진/발표되고 있는 상황이 되었음. 이 모두 기존의 임금노동자와 자영업자 중 어느 한쪽으로 분류하기 어려웠던 플랫폼노동자와 같은 종속적 계약자 문제를 해결하기 위함임.

- 현재 고용구조 및 사회보장제도 배제나 사각지대 따른 해결 방향으로는 ▲보편적 근로자 포괄(일하는 사람 worker), ▲근로기준법 포괄(근로기준법 employee), ▲제3의 범주 형성(특수고용 형태 dependent self-employed 혹은 self-employed workers)의 3가지 형태로 제시되고 있고, 모든 일하는 사람을 대상으로 한 사회적 보호 방향 설정이 필요함.

○ 이러한 현실에서 전통적인 '근로자' 와 '사용자' 개념을 확대하여, 노무를 제공자까지 포함된 개정 산안법(2021)에서, 최근 국회에서 전속성 기준이 폐지(2022.5)되고 '노무를 제공하는 자'로 모두 포괄하는 것까지 진행되고 있다고 봐야 함. 결국 이제는 '모든 일하는 시민/사람'으로의 제도와 정책 대상 개념의 확장을 통해 특수고용노동자, 플랫폼노동 등의 사회보장제도의 포괄성을 높이는 정책을 검토할 시점임.

- 따라서 플랫폼노동·프리랜서 등처럼 사회보험 배제 집단의 고용안전망과 소득 지원, 직업훈련 등을 검토할 필요가 있음. 이미 기존의 중앙과 지방정부에서 다양한 소득과 고용안전망 지원(저임금 노동자 사회보험 일부 지원) 정책이 존재하고 있다는 점도 정책 도입 논의에 유의미한 시사점을 줄 수 있음. 더불어 사회보험 기여 부담도 노사 분담 비율(5:5)이 표준화된 기준이 아니라는 점도 외국 사례를 통해 반출해볼 필요가 필요함.

[표 4] 광역 지방정부 비임금노동자 대상 사회보험 지원 사업 진행 현황(2021)

| 지자체 | 사업내용 | 사업 시작 | 예산규모 |
|---|---|---|---|
| 강원 | 10인미만 영세사업체 4대보험 사업주 부담액 지원 | `18.4 | 34200백만원 |
| | 1인 자영업자 사회보험료(국민연금 50%, 고용보험료의 40~70%지원, 산재보험료 50%) 지원 | `19.8 | |
| 충남 | 10인미만 영세사업체 4대보험 사업주 부담액 지원 | `19.1 | 40900백만원 |
| 대전 | 1인 자영업자 고용보험 가입시 고용보험료의 30%를 1년간 지원 | `19.1 | |
| 제주 | 10인미만 영세사업체 4대보험 지원(노동자 1인당 최대 월6만원 3년간 지원) | `19.8 | |
| 서울 | 1인 소상공인 고용보험 가입시 고용보험료의 30%를 최장 3년간 지원 | `19.3 | 585백만원 |
| 경남 | 1인 자영업자 고용보험료의 40% 지원, 산재보험료 최대6 0% 1년간 지원 | `20.1 | |
| 경기 | 1인 소상공인 고용보험 가입시 고용보험료의 30%를 최장 3년간 지원(지원규모 2천명) | `20.2 | 470백만원 |

| 지자체 | 사업내용 | 사업 시작 | 예산규모 |
|---|---|---|---|
| 전북 | 10인미만 영세사업체 4대보험 사업주 부담금 전액지원 | `20.2 | 11500백만원 |
| | 1인 자영업자 사회보험료(고용보험료의 30% 지원, 산재보험료 최대 50%) 지원 | `20.6 | 165백만원 |
| 부산 | 1인 소상공인 고용보험료의 30% 지원, 산재보험료 최대 50% 1년간 지원 | `20.6 | |

주: 1) 10인 미만 사회보험 지원 사업 진행 : 중남 등 총 6곳
2) 1인 자영업자 사회보험료 지원 사업 진행 : 서울 등 총 7곳

[참조] 기존 실업보험료 기여책임 국가별 다양화

| | |
|---|---|
| **① 피용자와 고용주 절반(1/2) 부담 사례**<br>: 오스트리아, 독일, 네덜란드, 캐나다, 한국<br>**② 고용주 월등히 많이 부담 사례**<br>: 벨기에, 프랑스, 그리스, 스페인 | **③ 피보험자만 부담하는 사례**<br>: 덴마크<br>**④ 고용주만 부담하는 사례**<br>: 스웨덴, 이태리, 미국 |

* 주 : 한국에서 불안정노동자 집단에게 사회보험료를 일반 임금노동자처럼 그 기준을 동일하게 적용하지 않고 별도의 방식을 적용할 수도 있음. 4)

○ 한편 2020년 기준 내일배움카드는 71만 8천명 적용자 중 중고령층은 23.5%(169,159명, 60대 이상 7%)에 그쳤고, 4차 산업형명 인력 양성(1,345명)과 K디지털 신기술(1,456명)은 0.03%(2,809명)에 불과했음(김종진, 2021). 2021년 기준 플랫폼노동자 일부 지원 사업(11개 기업)은 47,349명이 훈련에 참여한 정도(해당 사업체 45.6%)에 불과함(김봄이·이수경, 2021).

- 실제로 노동시장의 취업과 복귀 및 고용서비스를 제공하기 위한 적극적 노동시장 정책의 재정 지출이 OECD 회원국 중 낮은 비중을 차지하고 있는 우리는 기존 비정규직의 교육훈련 경험(37.6%, 특수고용 53.3%)도 절반을 넘지 못하는 상황임. 따라서 불안정 취약노동자의 직업능력 향상과 숙련역량, 교육훈련 제도화를 위해 법개정 및 노사정이 사회적 논의와 유관 정책이 새롭게 재구조화해야 함.5)

4) 저임금 사업장 대상 두루누리 사회보험(고용보험, 국민연금) 사업이 있고, 특수고용 산재 특례 125조 14개 남짓 직업군 산재 및 고용보험('21.7, 일부 플랫폼노동 포함) 사업이 추진되고 있고, 2022년 4월 29일부터는 근로복지공단에서 저소득 플랫폼노동자(월 230만원)의 고용보험료의 80%를 두리누리 지원금 신청인 계좌로 환급(200만원 배달 라이더 : 1만4천원(200만원 * 보험료 0.7% → 월 1만2천원) 하고 있음.

5) 향후 기존 국민평생직업능력개발법 제2조(정의)와 제3조(직업능력개발훈련의 기본원칙 ④) 개정을 통해 과도기적으로 직업능력 향상과 교육훈련 제도에 불안정노동자 대상 적용이 필요한 상황임. 현재 프랑스나 싱가포르와 같은 곳에서는 자기활동계좌제(직업훈련 및 자기활동) 방식으로 시민 모두를 대상으로 교육훈련제도가 변화되고 있기도 함.

# MEMO